Salvador Forner [Ed.]

La construcción de Europa

De las «guerras civiles» a la «unificación»

Colección Historia

BIBLIOTECA NUEVA
INSTITUTO ALICANTINO DE CULTURA JUAN GIL-ALBERT

LA CONSTRUCCIÓN DE EUROPA

De las «guerras civiles» a la «unificación»

Colección Historia Biblioteca Nueva
Dirigida por
Juan Pablo Fusi

SALVADOR FORNER (ED.)

LA CONSTRUCCIÓN DE EUROPA

De las «guerras civiles» a la «unificación»

BIBLIOTECA NUEVA
INSTITUTO ALICANTINO DE CULTURA JUAN GIL-ALBERT

Cubierta: A. Imbert

© Los autores, 2007
© De esta edición: Biblioteca Nueva, S. L. e Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil-Albert
Madrid, 2007

Biblioteca Nueva, S. L., Madrid, 2007
Almagro, 38
28010 Madrid (España)
www.bibliotecanueva.es
editorial@bibliotecanueva.es
Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil-Albert
Avda. de la Estación 6
03005 Alicante (España)

ISBN: 978-84-9742-649-7
Depósito Legal: M-12.956-2007

Impreso en Lável Industria Gráfica, S. L.
Impreso en España - *Printed in Spain*

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con la autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs., Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) vela por el respeto de los citados derechos.

Índice

Introducción, *Salvador Forner* 11

Europa: de las «guerras civiles» al proyecto unitario, *Salvador Forner* 23

De la segunda posguerra al final de la Guerra Fría: la integración europea en el contexto histórico de la segunda mitad del siglo xx, *Juan Carlos Pereira* 49

Los orígenes de la unidad europea: de la Declaración Schuman a los Tratados de Roma, *Juan C. Gay Armenteros* 75

La ampliación y profundización de la Europa comunitaria: De los tratados de Roma a la Unión Europea, *Ricardo Martín de la Guardia* 95

El Tratado de Maastricht: un hito en la historia de la construcción europea, *Jorge Cardona Llorens* 115

La Unión Monetaria Europea: realidades actuales y retos de futuro, *Sara González Fernández* 129

El sistema institucional europeo: evolución y pespectivas, *Carlos Francisco Molina del Pozo* 153

La «nueva Europa»: de la caída del comunismo a la integración en la Unión Europea, *Guillermo Á. Pérez Sánchez* 191

La proyección internacional de la unidad europea, *Florentino Portero* 219

Europa entre dos siglos: de la caída del muro a la «unificación» europea, *Salvador Forner Muñoz* 231

España y Europa: el camino hacia la integración, *Heidi-Cristina Senante Berendes* ... 263

Europa en la modernización económica de España, 1985-2005, *José A. Nieto Solís* .. 281

A los cincuenta años del tratado CEE: Balance y perspectivas de la integración europea, *Ramón Tamames Gómez* 305

This page intentionally left blank

Aquellos que se niegan a emprender nada por falta de garantías de que las cosas irán como ellos han decidido previamente se condenan al inmovilismo. Nadie puede decir hoy la forma de la Europa en que viviremos mañana, pues el cambio que nacerá del cambio es imprevisible.

Jean Monnet, *Memorias,* 1976

This page intentionally left blank

Introducción

Salvador Forner Muñoz

La historia del proceso de integración europea se inscribe en gran medida, desde el punto de vista de su objeto, en lo que en los últimos tiempos se ha dado en llamar historia del tiempo presente[1]. Los rasgos más definitorios, a nuestro juicio, de esa historia del presente no son otros que el carácter abierto del proceso histórico analizado y su estricta contemporaneidad con el historiador. Contemporaneidad en el sentido más literal del término, como algo que nos afecta directamente, es decir, de simultaneidad, más allá de la mayor o menor lejanía en el tiempo de los orígenes de dicho proceso. Nada puede encajar más perfectamente en esas características que el proceso de integración comunitaria abierto en Europa tras la segunda guerra. La construcción de la unidad europea se nos presenta, en efecto, como una realidad histórica bien definida y asentada, cuyo estudio resulta ya imprescindible para conocer en toda su dimensión, para el período que se abre con el final de la segunda guerra, tanto la historia de Europa como las historias nacionales de los distintos países europeos[2]. Pero es igualmente una realidad presente y abierta al futuro, que vivimos de forma directa y de la que, en mayor o menor medida, somos también protagonistas.

La cuestión de los orígenes siempre ha fascinado a los historiadores. La búsqueda de raíces o de substratos históricos que, con mayor o menor fundamento, puedan expli-

[1] La versión académica de la misma se ha desarrollado en los últimos planes de estudio con la denominación de Historia del Mundo Actual. Véase Octavio Ruiz Manjón, «La historia reciente: dificultades y retos para el historiador», en M.ª del Mar Larraza, *La historia reciente. Nuevos enfoques y métodos,* Pamplona, Digitalia, 1997, págs. 7-25; Julio Aróstegui, «Dossier Historia y Tiempo Presente», *Cuadernos de Historia Contemporánea,* Universidad Complutense, núm. 20, 1998. Una amplia reflexión teórica sobre el presente histórico en: Julio Aróstegui, *La historia vivida. Sobre la historia del presente,* Madrid, Alianza Editorial, 2004.

[2] Sobre Europa como objeto historiográfico y las distintas aproximaciones a su estudio, véase: Stuart Wolf, «Europe and its Historians», *Contemporary European History,* 12, 3, 2003, págs. 323-337.

car fenómenos y procesos posteriores resulta, sin duda, una de las tareas del quehacer historiográfico más útiles para la comprensión de la historia. En el caso de la integración europea esa fascinación por los orígenes se ha visto acrecentada por un cierto voluntarismo europeísta que se desarrolló desde los años que transcurren entre la primera y la segunda guerra y se acrecentó en la segunda posguerra, en los momentos iniciales del proceso de integración. En esa búsqueda de las raíces de la unidad europea[3] por parte de historiadores e intelectuales con vocación europeísta había sin duda todo un deseo de encontrar elementos de apoyo para la más profunda articulación del proceso que se estaba iniciando. Todavía en la actualidad, uno de los debates historiográficos más interesantes sobre los inicios de la integración europea tras la segunda guerra versa sobre si la causa más influyente de la misma fueron las actuaciones políticas de los partidarios de una unidad europea que se justificaba en motivos históricos y en una identidad común de los europeos[4] o, por el contrario, si fueron otros factores de carácter estrictamente pragmático, y mas relacionados con las necesidades económicas de los distintos países, los que determinaron dichos inicios.

En todo caso, el proceso de integración europea se encuentra bien delimitado históricamente en su comienzo, que se inscribe plenamente en el contexto histórico europeo de la segunda posguerra. Aunque puedan encontrarse antecedentes y ensayos anteriores, la construcción de una Europa unida no puede retrotraerse en el tiempo, buscando en la cronología más lejana posible el nacimiento de una idea de la unidad europea que habría tenido en la segunda mitad del siglo XX su concreta realización histórica[5]. Definir una supuesta identidad europea como fundamento inmaterial del proceso de integración comunitaria no conduce a una explicación satisfactoria del mismo desde el punto de vista historiográfico[6]. El proceso de construcción de la unidad europea se asienta, por el contrario, en unos orígenes en los que predomina una lógica de integración económica que a juicio de los impulsores del proyecto, como Monnet, Schuman o Spaak, podría ser el camino hacia una futura unidad política y con el que podrían superarse los enfrentamientos y desgarros que hasta la segunda guerra habían padecido los europeos. El propio fracaso de las opciones federalistas durante la posguerra[7] era signo evidente de que el proyecto europeo se basaba en sus inicios mucho más en la necesidad que en la pasión, e incluso que en la razón[8]. No podía ser de otra forma, dado que el legado his-

---

[3] Sobre el desarrollo de la idea de Europa, véase Anthony Padgen, *The idea of Europe: from antiquity to the European Union,* Cambridge University Press, 2002.

[4] A la valoración del elemento subjetivo o político como fuerza motriz del inicio de la integración que logra superar los intereses estrictamente nacionales se opone una visión menos política del proceso en la que es la propia defensa de los intereses nacionales en el plano económico, frente a los retos mundiales, la que lleva a hacer cesiones de soberanía (Bernard Bruneteau, «The Construction of Europe and the Concept of the Nation-State», *Contemporary European History,* 9, 2, 2000, págs. 245-260).

[5] Michael Dumoulin, «Cómo hacer hoy la historia de Europa», *Problemas actuales de la Historia,* Ediciones Universidad de Salamanca, 1993, págs. 131-140.

[6] Salvador Forner y H. C. Senante, «Nación, ciudadanía e identidad europea. Una aproximación historiográfica a propósito de la Constitución europea», *Ágora,* 12, 2005, págs. 11-19.

[7] H. Brugmans, *La idea europea,* Madrid, Moneda y Crédito, 1972, págs. 104 ss.

[8] G. Bossuat, «Historie des peuples européennes et identité commune», en *Les identités de l'Europe: repères et prospective,* Louvain-la-Neuve, Institut d'études européennes, 1998, pág. 46.

tórico reciente desde el que se emprendió la construcción de la unidad europea en la segunda posguerra difícilmente resistía la más mínima apreciación de una identidad común europea y sí mostraba, por el contrario, una herencia muy fuerte de identidades nacionales y de relaciones conflictivas. Más allá de una invención de la identidad europea, que apenas resiste la prueba de fuego de la confrontación con un pasado de identidades nacionales, el proyecto de integración iniciado en la segunda posguerra sí que puede ser considerado como una base firme para la construcción identitaria de Europa al suponer una colaboración superadora de enfrentamientos nacionales, sociales y políticos[9].

Este libro sobre la construcción de la unidad europea se inicia con una aproximación a la crisis de Europa durante la primera mitad del siglo xx. No se trata de un simple pórtico que sirva para contemplar los escasos, aunque atractivos, proyectos y propuestas que en torno a la unidad europea se formularon en dicha época sino, más bien, de aportar el contraste entre las dos mitades del siglo xx, para que la valoración histórica del proceso de integración, tanto en sus virtudes como en sus deficiencias, se realice sin olvidar el contrapunto de lo que significó la trágica historia de Europa entre 1914 y 1945. Indudablemente, la integración europea es un fenómeno histórico único, que supone un espíritu de superación de formas tradicionales de entender lo «nacional» y la relación con «el otro». Sólo un escaso porcentaje de europeos puede tener ya la memoria viva de los años anteriores a 1945 y por ello la historia de lo que podemos denominar el período de las guerras civiles[10] europeas resulta tan imprescindible para entender y valorar lo conseguido hasta el momento.

El proceso de reconstrucción económica y política de Europa que se abre en la segunda posguerra y que tras algunos tanteos iniciales desemboca, para algunos países europeos occidentales, en la constitución de la primera Comunidad Europea, no puede entenderse fuera de un contexto mucho más amplio: el del nuevo orden mundial que, con la división en dos bloques antagónicos, afectará de lleno al propio corazón de Europa. Tampoco debe olvidarse que tanto en los inicios como en sus grandes logros los intereses nacionales han jugado un papel determinante en el proceso comunitario[11]. Lo auténticamente novedoso del proceso que se inicia en 1951 es que la apuesta por optimizar ese interés particular por medio de la cooperación ha servido para introducir a los países europeos en un círculo virtuoso que, al menos por ahora, nos ha librado de las tendencias atávicas al aislamiento, el proteccionismo y la agresividad que presidieron épocas pasadas. En realidad, el inicio del proceso de integración no fue consecuencia en sus rasgos fundamentales de una voluntad subjetiva de ceder soberanía para ir alcanzando progresivamente metas de supranacionalidad, es decir, no hubo un predominio de lo político sobre lo económico. Por el contrario, fueron las razones económicas, de

---

[9] A. E. Pérez Luño, «La identidad europea y los valores de Europa», en AA.VV., *Una Constitución para la ciudadanía de Europa,* Navarra, Aranzadi, 2004, pág. 86.

[10] George Steiner, *La idea de Europa,* Madrid, Ediciones Siruela, 2005, pág. 63.

[11] Un interesante trabajo, y en buena medida desmitificador de algunas visiones hagiográficas del proceso de integración, es el de John Gillingham, *European Integration, 1950-2003. Superstate or New Market Economy?,* Cambridge University Press, 2003. Por el contrario, para un análisis de la pervivencia del proyecto federal a lo largo del proceso de integración, cfr. Michael Burgess, *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950-2000,* Londres, Routledge, 2000.

necesidad de los distintos países, las que propiciaron la búsqueda constante de soluciones compartidas destinadas a defender los intereses económicos vitales de los Estados nacionales[12] mediante la creación de ámbitos de supranacionalidad. Interés nacional e interés común se han ido así solapando y conviviendo de forma fructífera a lo largo del proceso de integración comunitaria, aunque, desde luego, no sin contradicciones y enfrentamientos de carácter menor.

Aunque fue el Tratado de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma hace ahora cincuenta años[13], el que marcó el despegue del proceso de integración comunitaria, el acta de nacimiento del mismo hay que buscarla en 1951, año en que se firmó el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) Un año antes, el nueve de mayo de 1950, el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, realizó la propuesta de colocar el total de la producción franco-alemana de carbón y de acero bajo una Alta Autoridad común, en una organización abierta a la participación de los otros países de Europa. Contemplada en su estricto contexto, esa declaración del ministro francés no dejaba de ser una mera propuesta de acuerdo de libre comercio, limitada sólo a un sector de la producción, pero si la analizamos desde una perspectiva temporal más amplia, tanto desde el punto de vista de los antecedentes como desde el punto de vista de la evolución posterior de la Europa Occidental, habremos de concluir que esa fecha del 9 mayo de 1950 representa un hito excepcional en la historia del siglo XX europeo. Y es que hay determinadas acciones humanas, determinados hechos, casi inadvertidos en su momento, que no adquieren su auténtica dimensión hasta que el transcurso del tiempo deja ver sus efectos y sus potencialidades sobre las generaciones posteriores. Eso ha ocurrido con la propuesta que el 9 de mayo de 1950 hizo Robert Shuman, en la que se contenía el germen de lo que posteriormente iba a ser la primera de las comunidades europeas, hasta el punto de haber adquirido dicha fecha el valor simbólico de «día de Europa» que actualmente le atribuimos.

Desde el primer Tratado que instituyó la Comunidad del Carbón y del Acero hay que interpretar la construcción de la Unidad Europea como un proceso histórico de realizaciones que se van consolidando pero también como un proyecto siempre abierto y nunca acabado. Proceso y proyecto que, en su materialización y en sus expectativas, ha tenido estancamientos y altibajos, pero hasta ahora sin retrocesos significativos. Dos vectores han marcado el desarrollo del mismo: la profundización y la ampliación[14], con

---

[12] La solución a los problemas de la posguerra adquirió la forma de disposiciones económicas en los Tratados constitutivos: Unión Aduanera, Política Agraria, etc. Lo mismo ocurriría posteriormente cuando la crisis del Sistema Monetaria Internacional obligó a respuestas comunes que, al final, desembocaron en la creación del Sistema Monetario Europeo. Así pues, no cabe duda de que hay una estrecha correlación entre la integración y las propias necesidades históricas, siempre respondiendo a intereses de los Estados. La explicación alternativa, de tinte federalista, insiste más en los componentes políticos e ideológicos que coadyuvaron al proceso de integración que sería en buena medida producto de la fuerza de las ideas de unidad europea y de la acción pionera de los partidarios de la misma. Cfr. Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht,* Londres, UCL Press, 1999.

[13] La firma del Tratado CEE y del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) se produjo el 25 de marzo del año 1957.

[14] Sobre el desarrollo de la ampliación de la Europa comunitaria: Salvador Forner, «El proceso de ampliación de las Comunidades Europeas: de la Europa de los Seis a la Europa de los Quince», *Cincuentenario*

una trayectoria que se inicia con sólo seis países para llegar a los veinticinco actuales[15] y que va de ese Tratado inicial hasta el actual Tratado Constitucional, aprobado por todos los Estados miembros, aunque su entrada en vigor resulte de momento problemática por la no ratificación de países como Francia y Holanda.

A lo largo de la historia de la integración europea ha habido una serie de hitos significativos que jalonan el proceso y el proyecto de unidad europea. Algunos decepcionantes, quizá porque estuvieron prematuramente planteados. Tal fue el caso de la Comunidad Europea de Defensa, acordada inicialmente en mayo de 1952 por los representantes de los seis países pertenecientes a la CECA, o de la Comunidad Política Europea (septiembre 1952), que preveía englobar las competencias sobre carbón y acero, defensa y coordinación en política exterior. Dichas iniciativas fracasaron por la negativa de la Asamblea Nacional Francesa (1954) a la ratificación de la Comunidad Europea de Defensa, mostrando el peso de las soberanías nacionales y las dificultades para que se produjeran cesiones de la misma a organismos e instituciones europeas de carácter supranacional.

Pero esa decepción, quizá por el planteamiento de metas demasiado ambiciosas, dio paso a una serie de acontecimientos que abrieron el camino definitivo de la construcción de la Europa unida. El 25 de marzo de 1957 constituye sin duda un momento clave del proceso de integración, hasta el punto de que las experiencias y ensayos de los años anteriores pueden ser considerados como un mero prólogo en el camino unitario. En dicha fecha se firmó en Roma el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. En el mismo se apostaba por una integración económica de carácter global que debería realizarse por medio de un progresivo desarme arancelario y el establecimiento de una Unión Aduanera. Durante los años siguientes al Tratado los seis países firmantes integraron progresivamente sus mercados, beneficiándose extraordinariamente sus economías de la dinámica abierta por la apuesta librecambista.

El evidente éxito del proyecto unitario y el triunfo de la «lógica» de la liberalización de los mercados europeos impulsó la creación de organismos como la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), en la que se agruparon diversos países no pertenecientes todavía a la CEE debido a las suspicacias que ésta despertaba como proyecto unitario que afectaba a las distintas soberanías nacionales. Otra muestra de la solidez que iba alcanzando el proyecto comunitario fue la firma en 1963 del Convenio de Yaundé, con el que se iniciaban las políticas de cooperación europea con los países en vías de desarrollo. En 1965 se produjo la fusión definitiva de las instituciones correspondientes a los tres tratados constitutivos (Tratado de Fusión de los Ejecutivos). En 1968 se culminaba la constitución del área de libre comercio y la Unión Aduanera y en 1970 se aprobaba la dotación de recursos propios para la Comunidad Europea por el Consejo de Ministros.

Esta primera etapa de la Comunidad Económica Europea, la de la Europa de los seis, se inscribe en un contexto histórico muy favorable, marcado por el desarrollo del

---

de la Declaración Schuman (9 de mayo de 1950) El impulso de la idea de Europa y el proceso de integración, Madrid, Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales (CEHRI), 2002, págs. 155-166.

[15] Probablemente veintisiete cuando estas páginas sean publicadas, con la incorporación efectiva de Bulgaria y Rumanía.

nivel de vida en Europa occidental y la extensión de las políticas del bienestar. La propia constitución de la CEE fue, sin duda, un factor condicionante para el aumento de la prosperidad europea de la década de los sesentas, debido al efecto beneficioso que la ampliación de los mercados y del comercio intracomunitario produjo en las economías de los distintos países. Se culminaba por tanto una primera etapa del proyecto unitario en un clima de franco optimismo y con una serie de realizaciones consolidadas que abrían la posibilidad de una futura ampliación. Gran Bretaña había sido la gran ausente durante esa primera parte del proceso y ahora iba a plantearse la necesaria incorporación de la misma al proyecto europeo.

Con anterioridad a la firma del Tratado de la CEE, el Reino Unido, al igual que otros países europeos que promovieron la creación de la EFTA en 1959, no era contrario al establecimiento de una unidad económica europea pero sí a integrarse en un proyecto comunitario que pudiese suponer pérdida de soberanía[16]. No obstante, los éxitos iniciales de la CEE situaron al Reino Unido en una posición incómoda ya que, de permanecer ajeno al proceso comunitario, su influencia en el escenario europeo podía resultar muy problemática y corría el riesgo de quedar aislado políticamente. Desde el punto de vista económico, las razones para su necesaria incorporación a la Europa comunitaria eran todavía más evidentes. La posición británica en los mercados internacionales se estaba viendo gravemente afectada por los cambios en el comercio mundial, lo que obligaba a buscar nuevos mercados para la colocación de sus productos. Debido a ello, muy pocos años después de la constitución de la CEE, en agosto de 1961, el Reino Unido solicitó su admisión a la Comunidad Europea. Otros países europeos, Dinamarca, Noruega e Irlanda, siguieron el ejemplo británico y se mostraron también partidarios de la integración en la Europa comunitaria[17].

A pesar del deseo de los países citados de acceder a la Comunidad Europea, su primera solicitud fue desechada, debido fundamentalmente a la oposición del presidente francés, el general De Gaulle, por sus recelos ante la posible incorporación británica. La segunda solicitud británica de incorporación a la Comunidad se produjo en 1967, acompañada también por las de Dinamarca, Irlanda y Noruega. Tampoco en esta ocasión tuvieron éxito las negociaciones, debido a la actitud recelosa de Francia. Tras la di-

---

[16] Sobre los condicionantes históricos británicos en su relación con la integración europea: Javier García Martín, «Gran Bretaña y el Plan Schuman», *Cincuentenario de la Declaración Schuman...,* ob. cit., págs. 139-151.

[17] En el caso de los países escandinavos el deseo de incorporación se basaba en el convencimiento de que una situación de libre intercambio arrojaría para ellos un saldo positivo. Especialmente para Dinamarca, con una producción agraria en aquellos momentos capaz de satisfacer las necesidades del triple de su población, la colocación de excedentes agrarios a precio garantizado facilitada por su incorporación a la Comunidad Europea podía resultar enormemente ventajosa. La perspectiva de la incorporación danesa se hacía más imperiosa por el hecho de haber solicitado también la misma el Reino Unido, mercado tradicional para la exportación agrícola de Dinamarca. Por parte de Irlanda, la identificación política, cultural y religiosa con otros países continentales resultaba más fuerte que la que, por razones geográficas, pudiera mantener con la isla vecina. Pero además su economía fundamentalmente agraria necesitaba ampliar sus mercados, más allá del comercio tradicional con Gran Bretaña. Una quinta parte de la población activa irlandesa estaba en aquellos momentos ocupada en la agricultura y la industria alimentaria basada en la agricultura suponía casi la cuarta parte del total de puestos de trabajo del sector industrial.

misión de De Gaulle en 1969 volvieron a emprenderse las negociaciones y, finalmente, el 22 de junio de 1972, se firmaron los Tratados de Adhesión. La incorporación del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda se hizo efectiva a comienzos de 1973, pero Noruega desistió de la misma al ser rechazada en referéndum, por casi el 54 por 100 de los votos, la propuesta de adhesión del país nórdico a la CEE.

La primera ampliación de la Comunidad Europea significó un gran impulso para la profundización unitaria. Si el proyecto inicial europeo respondía a una geopolítica centroeuropea y se fundamentaba en la definitiva reconciliación francoalemana, la incorporación del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda daba una nueva dimensión al mismo refrendando sus posibilidades. Ese impulso derivado de la ampliación al espacio noroccidental se manifestó en decisiones como la de 1974 por la que se acordó la elección por sufragio universal directo del Parlamento Europeo para las elecciones de 1979. En 1975, la Convención de Lomé supuso el reforzamiento de la proyección internacional de la Comunidad Europea para la cooperación con países de Africa, el Caribe y el Pacífico.

Los efectos positivos de la existencia de la Comunidad Económica Europea sirvieron para ir abriendo nuevos espacios de cooperación con los que hacer frente de manera efectiva a nuevos retos económicos. Los años que transcurren entre la primera ampliación y el comienzo de los ochenta conocen profundos cambios en el panorama económico internacional a los que la Europa de los nueve se adapta convenientemente. La bonanza y el crecimiento ininterrumpido de la década de los sesenta dan paso a una situación de incertidumbre económica cuyo efecto más espectacular es el progresivo derrumbe del sistema monetario internacional diseñado en la Conferencia de Bretton Woods de 1944. Hasta la crisis de comienzos de los setenta dicho sistema, basado en la fortaleza del dólar y en el compromiso de estabilidad de los cambios internacionales, había permitido a los países comunitarios desentenderse de políticas monetarias dignas de tal nombre. Pero en la década de los setenta dichos países tuvieron que hacer frente a las nuevas realidades e impulsar actuaciones que permitieran un escenario de estabilidad de cambios entre las distintas monedas europeas para el adecuado sostenimiento y desarrollo del comercio intracomunitario. Tras diversos ensayos para asegurar esa estabilidad, tales como la serpiente monetaria en sus distintas fases, los países comunitarios se orientaron, por medio de la creación del Sistema Monetario Europeo, hacia la constitución de un espacio monetario único, como colofón lógico e imprescindible de la culminación del mercado común[18]. Pero esa orientación hacia un espacio monetario común exigió asimismo comenzar a fijar metas de unidad política y a esa exigencia se superpuso la de satisfacer las aspiraciones de incorporación de las recientes democracias del sur de Europa.

La década de los ochenta va a ser, en una buena parte, una etapa de confianza y de optimismo en las posibilidades de un reforzamiento político de la unidad europea y en

[18] Uno de los trabajos más interesantes y al mismo tiempo asequible para el gran público por su carácter divulgador sigue siendo, para la historia monetaria de Europa, el publicado por el Comisario Europeo para Asuntos Económicos, Yves-Thibault de Silguy en 1998, *L'Euro* (traducción española: *El Euro, historia de una idea,* Barcelona, Planeta, 1998).

el avance territorial de un proyecto que sigue planteándose en el estricto marco de Europa occidental sin que en estos momentos se presagien siquiera los significativos cambios geopolíticos que se sucederían desde finales de los ochenta. Tras la recuperación de la democracia, Grecia había presentado su solicitud de adhesión en 1975, y Portugal y España en 1977. Las aspiraciones europeas de las nuevas democracias del sur tenían un doble fundamento. Por un lado, la incorporación a Europa significaba el refrendo de la normalización política de las mismas y una garantía de seguridad para el reforzamiento de los sistemas democráticos a los que acababan de acceder. Por otro, la pertenencia a la Comunidad Europea podía traducirse en una serie de ventajas económicas para el sector agrícola de las respectivas economías y contribuir a la modernización industrial de dichos países.

En 1981 Grecia se convirtió en el décimo Estado miembro de la Comunidad y en 1986 lo hacían Portugal y España. Para Portugal, tras la pérdida de las colonias, la incorporación a Europa significó la posibilidad de acabar con su aislamiento político y de sanear la economía del país. España satisfacía asimismo una antigua aspiración europeísta obstaculizada hasta entonces por la existencia del régimen de Franco y se enfrentaba al reto de una modernización industrial imprescindible para el desarrollo de su competitividad y la consiguiente superación del atraso económico en relación con otros países europeos.

La ampliación a doce miembros de la Comunidad Europea supuso la apertura de una etapa de franco optimismo europeísta en las sociedades europeas y el comienzo de nuevos proyectos y realizaciones para el reforzamiento de las políticas comunes. En 1985 se establecieron los primeros acuerdos de Shengen, encaminados a la superación de las fronteras interiores entre los distintos países comunitarios[19]. En 1986, el Acta Única Europea abordó el reforzamiento institucional, estableció previsiones para una futura política exterior común y fijó el horizonte para la completa realización del mercado común tras la ampliación a doce miembros. En ese clima de optimismo, empezó a proyectarse en la segunda mitad de la década un futuro Tratado para constituir una Unión Europea, que posteriormente se conocería como Tratado de Maastricht. Pero hasta la aprobación del mismo la situación de Europa experimentó cambios muy importantes, algunos de ellos impredecibles a mitad de los años ochenta.

El comienzo de la década de los noventa viene marcado por una indudable inflexión en el generalizado optimismo europeísta abierto por el Acta Única Europea. Se entraba ahora en una creciente desconfianza o escepticismo de las opiniones públicas ante el proceso de integración europea. Las causas de dicho cambio resultan conocidas: el derrumbamiento del bloque comunista y la emergencia hacia la democracia y la economía de mercado de los países de Europa central y oriental, con la fecha simbólica de 1989, año de la caída del muro de Berlín, que puede ser considerada como el cierre

[19] El primer acuerdo Schengen se firmó el 14 de junio de 1985 por parte de Alemania, Francia y los tres países del Benelux con el objeto de suprimir los controles fronterizos. Esta cooperación intergubernamental se amplió a trece Estados miembros en 1997 con ocasión de la firma del Tratado de Ámsterdam. Por medio de este Tratado, el espacio Schengen se incorporó al acervo de la Unión Europea desde el uno de mayo de 1999.

de una larga etapa iniciada tras la segunda guerra, e incluso, para el caso de Europa, como el final de lo que los historiadores comenzamos ya a denominar el «corto siglo xx». Como consecuencia directa de dicho derrumbamiento, los esfuerzos para la reunificación alemana alteraban la pauta del comportamiento económico tradicional de la República Federal Alemana —con el paso a una etapa de altos tipos de interés y endeudamiento—, profundizándose así los efectos negativos de las perturbaciones económicas y las turbulencias monetarias con las que, a principios de los noventa, concluía el ciclo expansivo de los años anteriores.

No es de extrañar que, ante tales circunstancias, la opinión pública de los distintos países de la Europa Comunitaria reaccionara con mucho menos docilidad de lo que había sido habitual hasta entonces en el proceso de integración europea. La creciente desconfianza de la sociedad civil hacia sus políticos y las incertidumbres sobre el mantenimiento del desarrollo económico y del Estado del Bienestar, sobre los que se había basado el amplio consenso anterior en torno a la integración comunitaria, convirtieron la ratificación definitiva del Tratado de Maastricht en un tortuoso proceso salpicado de incidentes, como el rechazo inicial danés que obligó a la repetición del referéndum, el retraso de la ratificación alemana por el recurso ante el Tribunal Constitucional de dicho país o el escasísimo margen de votos populares por los que se ratificó el tratado en Francia.

Ese cambio en la mentalidad europea (lo que en su momento se llamó «euroescepticismo») fue consecuencia de algunos factores coyunturales, como ya se ha apuntado, desencadenados por la caída del comunismo y la nueva situación de Alemania tras la reunificación. Si el Tratado de la Unión había sido proyectado en una situación de estabilidad geopolítica y en unas condiciones de optimismo económico, se entraba ahora en un nuevo escenario marcado por la aparición de nuevos actores —los países de la Europa central y oriental— y por la desconfianza derivada de la entrada en una fase recesiva del ciclo económico. Pero a comienzos de los noventa se perfilan también en el horizonte del futuro otra serie de factores estructurales que contribuyen a acrecentar la desconfianza de la opinión pública. Uno de ellos, la constatación de que será imposible mantener, si no es con otros planteamientos y otros niveles de estabilidad, una sociedad de pleno empleo, como había sido la pauta europea tras la segunda guerra. Otro, el de la creciente contradicción entre el desarrollo ininterrumpido y el necesario equilibrio ecológico. Otro, en fin, el problema de una intensa y creciente competitividad en el marco de lo que ya en aquellos años comenzó a denominarse «proceso de globalización».

A pesar de ese mal momento en la conciencia europea, el Tratado de la Unión Europea (TUE), aprobado en 1992, no defraudó las esperanzas de profundización unitaria, aunque probablemente ésta podría haber sido mayor de haberse mantenido el clima de optimismo y de confianza de mediados de los ochenta. El TUE, con las reformas posteriores introducidas en nuevos Tratados como el de Ámsterdam y Niza[20], apostó

[20] Un buen análisis del contenido de los mismos en: Comisión Europea, *Tratado de Ámsterdam: lo que ha cambiado en Europa,* Luxemburgo, oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1999; Secretaría de Estado de Asuntos Europeos, *Tratado de Niza,* Madrid, s/f.

decididamente, aunque con desigualdad, por los rasgos básicos de lo que en el futuro podría llegar a ser una posible Europa Federal. La cooperación en materia de Justicia e Interior, la Política Exterior y de Seguridad Comunes, el establecimiento de la ciudadanía europea y la creación de una Unión Monetaria significaban un importante avance tanto en aspectos políticos como económicos, aunque eran estos últimos, sin duda, los que se formulaban de forma más rigurosa y acabada.

Desde la entrada en vigor del TUE hasta los momentos actuales el proceso de integración ha superado desafíos importantes pero ha mostrado también sus debilidades como consecuencia de la difícil adaptación de unas instituciones inicialmente diseñadas para un reducido número de países a una Unión Europea que dentro de pocos años puede rondar la cifra de unos treinta Estados miembros. No cabe duda de que el nacimiento de la moneda única europea en 1999 marcó un hito extraordinario no sólo por el reforzamiento de la integración económica sino también por el valor simbólico que una idéntica divisa representa como elemento de cohesión e identidad frente a terceros. La ampliación a los países de Europa central y oriental se inició formalmente en mayo de 1998, aplicándose los criterios de adhesión establecidos en la cumbre de 1993. El uno de mayo de 2004 culminaba la ampliación que incorporaba a la Unión Europea a diez nuevos Estados miembros en lo que significaba el comienzo de una «reunificación europea» impensable tan sólo quince años atrás. Pero los primeros años del nuevo siglo han resultado también difíciles para el proceso de integración y, a veces, conflictivos para las relaciones entre los distintos países comunitarios[21].

Este libro, fruto de la colaboración interdisciplinar de historiadores, economistas y juristas, recorre en sus páginas los antecedentes y esa ya larga historia del proceso de integración en sus distintos y muy variados aspectos. En dichas páginas se analiza la historia de la integración desde el punto de vista institucional del proceso, pero teniendo en cuenta también las repercusiones económicas, políticas y sociales que el mismo ha tenido para los países comunitarios y el contexto histórico general en el que se han desarrollado sus logros y sus fracasos. Se abordan también los aspectos relativos a la relación entre España y la Europa comunitaria, tanto en lo referente al proceso que culminó en el Tratado de Adhesión de 1985 como a las consecuencias que para la modernización económica española ha supuesto la pertenencia a Europa.

Hace ahora más de treinta años, Jean Monnet, al contemplar la situación de la integración europea a mediados de los años setenta del pasado siglo y mantener la necesidad de seguir avanzando en el camino de la unidad decía lo siguiente:

> ¿Adónde nos lleva esta necesidad, hacia qué tipo de Europa? No sabría decirlo, pues es imposible imaginar hoy las decisiones que se podrán tomar en el contexto del

[21] Al respecto cabe señalar las fricciones que se originaron como consecuencia del conflicto de Irak y las diferentes posiciones que adoptaron ante la intervención de Estados Unidos el núcleo franco-alemán, por una parte, y Gran Bretaña, España y la mayoría de países del Este, por otra. También la aprobación de las perspectivas presupuestarias para el período 2007-2013 originó fuertes controversias en el segundo semestre de 2005, bajo la presidencia británica (véase Salvador Forner Muñoz, «Europa, 2004-2005: de la ampliación a la incertidumbre», en *La Constitución europea: un texto para nuevas realidades,* Salamanca, Universidad Pontificia, 2006, págs. 187-214).

> mañana. Lo esencial es atenerse a unos cuantos puntos fijos que nos han guiado desde el primer día: crear progresivamente entre los hombres de Europa el más vasto interés común, gestionado por instituciones comunes y democráticas, en las que se delegue la necesaria soberanía. Esta es la dinámica que no ha cesado de funcionar, rompiendo prejuicios, borrando fronteras, ampliando en pocos años a todo un continente el proceso que a lo largo de los siglos había formado nuestros viejos países[22].

La configuración de la actual Unión Europea ha supuesto que la vieja aspiración de Monnet se mantenga viva y que hayan comenzado a ser realidad algunos logros, como es el caso de la moneda única, que dan una gran consistencia al proyecto unitario. No obstante, los problemas y retos de futuro resultan importantes hoy en día, tanto en lo que se refiere a la última gran ampliación hacia el Este como a la consecución de nuevas metas comunitarias.

Esos problemas y retos que presenta en la actualidad el proyecto europeo se refieren fundamentalmente a la definitiva configuración territorial de Europa y a la necesaria definición institucional de las metas que quieren alcanzarse[23]. Pero junto a ello, toda otra serie de cuestiones pondrán a prueba durante los próximos años la fortaleza y la cohesión de Europa. La cesión de soberanía en política monetaria en países con comportamientos muy diferentes, sobre todo en materia de inflación, puede originar una serie de desequilibrios que repercutan en la merma de competitividad y en el distanciamiento económico entre los países comunitarios. La necesidad de hacer frente a un mundo globalizado, donde las nuevas tecnologías de la información deben ser asimiladas rápidamente, está enfrentado ya a los países europeos, y ha de hacerlo mucho más en el futuro, con el reto de salvar la distancia que al respecto los separa de Estados Unidos. Otro de los retos es el de las exigencias de liberalización y desregulación, en todos los órdenes, para poder acceder y mantener una sociedad de pleno empleo, tal como se estableció en la cumbre europea de Lisboa del año 2000. Por no hablar de la necesidad de articular una auténtica política exterior y de seguridad común así como políticas comunes de carácter inmigratorio para poder dar respuesta inteligentemente a lo que va a ser una de las transformaciones más espectaculares del nuevo siglo. Y todo ello deberá abordarse dentro del nuevo escenario que ha supuesto la ampliación al Este y las consecuencias de todo orden, económicas, políticas y sociales, que de la misma se derivarán. Particularmente en el orden institucional, el *impasse* o, cuando menos, la paralización que afecta al Tratado Constitucional exigirá buenas dosis de esfuerzo e inteligencia política para superar la situación sin producir tensiones entre países con tanta diversidad como los que, al día de hoy, configuran el mapa de la Unión y para evitar rupturas entre dirigentes europeos y ciudadanía.

---

[22] Jean Monnet, *Memorias,* Madrid, Siglo XXI, 1985, pág. 514.

[23] Hasta ahora la construcción europea se ha contemplado como un proceso abierto tanto desde el punto de vista de sus alcances institucionales como de su delimitación territorial, pero quizá sea el momento, sobre todo tras las últimas ampliaciones y las dificultades para la ratificación del Tratado constitucional, de consolidar lo conseguido para entrar en el terreno de las políticas y actuaciones concretas que afectan de forma más directa a la vida de los ciudadanos (véase al respecto la interesante reflexión de Hubert Védrine, «Liberar Europa del dogma europeísta. La necesaria vuelta a la realidad», *Política Exterior,* 106, julio/agosto de 2005, págs. 9-12). Un lúcido diagnóstico sobre los problemas actuales de la Unión y sus posibles soluciones en: John Gillingham, *Design for a New Europe,* Cambridge University Press, 2006.

Pero con todas las inseguridades y todos los problemas que puedan plantearse en el futuro, bastaría con volver la vista atrás, a ese otro medio siglo anterior de la historia de Europa, para poder afirmar que el proyecto europeo parece ya lo suficientemente consolidado como para contemplar con optimismo ese futuro, a condición, desde luego, de que la sociedad civil dé su apoyo a un modelo que, aunque a veces se olvida, ha tenido la virtud de asegurar la paz y la convivencia en un continente atormentado, hasta no hace mucho, por las guerras, los enfrentamientos y el sojuzgamiento de las poblaciones. En definitiva, a condición de que las perspectivas del presente y del futuro, no nos hagan perder de vista la perspectiva del pasado europeo. Ni olvidemos los riesgos, estos sí, sin duda, dramáticos, de una vuelta a atrás en ese largo camino de convivencia y de unidad que ha alcanzado en el siglo XXI una importante meta: la de una Europa prácticamente unificada ya en los valores de la libertad económica y política, la democracia y la cooperación entre los pueblos.

Europa: de las «guerras civiles» al proyecto unitario

Salvador Forner Muñoz

I. La crisis de la identidad europea entre los siglos XIX y XX

Crisis de la identidad europea: expresión recurrente en la historiografía de Europa pero que alcanza, sin embargo, una dimensión hasta entonces inédita cuando la aplicamos al período que desemboca en la primera gran guerra. No fue, sin duda, esta crisis de los años anteriores a la guerra la primera crisis de lo que podríamos denominar civilización europea o conciencia colectiva europea ni tampoco se resolverían con ella los agudos problemas de convivencia e identidad que la provocaron. Crisis que significa a un tiempo cierre de una época y pórtico de un nuevo siglo[1], durante el que Europa[2] será campo de experimentación y escenario de atroces enfrentamientos bélicos, genocidio masivo de poblaciones, totalitarismos y quiebra de los valores herederos de la Ilustración que configuraban, hasta entonces, el patrimonio de la civilización occidental.

Remontándose al siglo XVII, Paul Hazard, en su estudio sobre la crisis de Europa en dicha centuria[3], detectaba ya un cuestionamiento de los valores sobre los que, hasta entonces, se había basado la civilización europea. Incluso podríamos retroceder más en el tiempo y remontarnos a la quiebra de la unidad religiosa del siglo XVI y a las guerras de religión para encontrar otro momento de crisis de la identidad europea. Para no ir tan

[1] Cfr. Tomás Pérez Delgado, «Europa siglo XX: corta centuria, guerra larga», *Europa: Proyecciones y Percepciones Históricas,* Ángel Vaca Lorenzo (ed.), Universidad de Salamanca, 1997, págs. 149-180.

[2] Aunque con la indudable y beneficiosa quiebra de esa tendencia en 1945 por lo que se refiere a la mayor parte de los países europeos occidentales.

[3] Paul Hazard, *La crise de la conscience Européenne, 1680-1715,* París, Boivin et Cie, 1935.

lejos, el propio siglo XIX nos mostraría también una serie de sucesivos enfrentamientos territoriales, sociales e ideológicos que podrían permitirnos hablar de continuas crisis de Europa como espacio de convivencia y de proyectos comunes. A este propósito, y observando lo que había sido la historia de Europa, Ortega y Gasset —uno de nuestros pocos pensadores que ha realizado una reflexión profunda sobre el asunto— llegaba a afirmar que Europa era un espacio de convivencia que había adoptado en ocasiones un aspecto pacífico, pero las más de las veces, por el contrario, un aspecto combativo, de disputas entre vecinos de una casa común que, sin embargo, no pretendieron nunca llegar a la aniquilación hasta, precisamente, la primera guerra, conflicto que, por sus características, marcaba, a juicio de Ortega, un cambio cualitativo con respecto a anteriores enfrentamientos.

Y es que, en efecto, por más que quieran encontrarse explicaciones y razones históricas al conflicto bélico de 1914-1918, que las hay[4], lo que resulta completamente irrazonable es que la civilización occidental, tras una larga etapa de indudable progreso material y cultural, diera origen y se viera envuelta en semejante apocalipsis (basta recordar algunos datos aproximados de las consecuencias de la catástrofe —ocho millones de muertos, cinco millones de desaparecidos, siete millones de inválidos y quince millones de heridos— para entender la magnitud de la tragedia: la mayor carnicería, hasta entonces, de la historia de la humanidad) No es extraño, pues, que la guerra y la crisis de convivencia y de identidad europea que la acompaña fueran objeto de una intensa reflexión intelectual que estuvo marcada, unas veces, por un profundo pesimismo y, otras, por una esperanza de que aquel terrible acontecimiento abriese una etapa definitiva de estabilidad y concordia en la civilización occidental.

A finales de 1915, es decir, en pleno conflicto, Bertrand Russell, escribió una carta abierta al Presidente de los Estados Unidos, W. Wilson, pidiéndole que ejerciera su influencia para lograr la paz. Russell escribió su carta «en nombre de Europa», alarmado por las gravísimas consecuencias que la prolongación de la guerra tendría para el viejo continente: «Existe un peligro muy real —decía Russell en su carta— de que, si nada se hace para poner fin a la furia de la pasión nacional, la civilización europea tal como la hemos conocido perecerá tan completamente como Roma cayó ante los bárbaros»[5]. Probablemente, el libro que mejor expresó en su momento esa idea de crisis europea fue *La decadencia de Occidente* de Oswald Spengler, cuyo primer volumen apareció en 1918, antes de que terminara la guerra, y del que se vendieron de inmediato miles de ejemplares en muy distintos idiomas[6]. Al margen de la debilidad «científica» de la tesis de Spengler —que establecía una especie de ciclo biológico para las culturas—, lo que explica su éxito es la coincidencia de un diagnóstico de agotamiento vital de la civilización europea con la experiencia traumática que Europa había vivido y estaba viviendo.

---

[4] Un análisis historiográfico todavía válido en Jacques Droz, *Les causes de la Première Guerre mondiale,* París, Éditions du Seuil, 1973. Como obra de referencia más reciente: Michael Howard, *La primera Guerra Mundial,* Barcelona, Crítica, 2003.

[5] Juan Pablo Fusi, «La crisis de la conciencia europea», en Mercedes Cabrera *et al., Europa en crisis, 1919-1939,* Madrid, Ed. Pablo Iglesias, 1991, pág. 327.

[6] Ibídem, pág. 328.

Es cierto, sin embargo, que el impacto de la tragedia europea de 1914-1918 abrió también el camino a una serie de reflexiones y propuestas sobre la posibilidad de una Europa unida, basada en la cooperación, el respeto mutuo y la formulación de un proyecto unitario, de las que más adelante se hablará (pueden citarse a este respecto las propuestas del conde Coudenhove-Kalergi, inspirador del llamado movimiento paneuropeo, las iniciativas del socialista francés Aristide Briand, premio nobel de la paz en 1926, o la propia reflexión orteguiana sobre la necesaria construcción de una Europa unida) En estas propuestas y actuaciones hay que ver, desde luego, los antecedentes de un proceso que sólo empezaría a fructificar a partir de los años cincuenta, porque, como es sabido, la primera guerra mundial enlaza, casi de una forma directa, con una profunda y prolongada convulsión de la convivencia europea y con una radical puesta en cuestión de los valores de libertad, tolerancia y democracia que le servían de sustento (expansión del comunismo; ciclo totalitario de carácter fascista; varias guerras civiles; nueva guerra europea capaz de hacer olvidar las atrocidades de la primera; y, en general, apertura de un largo período de paroxismo ideológico y de exacerbación nacionalista totalmente refractarios al surgimiento de una conciencia colectiva entre los europeos).

Cabría, pues, afirmar que la crisis europea que desemboca en la guerra de 1914-1918 tiene un carácter muy distinto al de otras crisis europeas anteriores. Lo que caracteriza a esa crisis es, en primer lugar, su carácter radical, la evidencia de que toda una serie de valores y realidades en los que se basaba la civilización europea se hundían estrepitosamente dando paso a otros muy distintos; pero también, en segundo lugar, que esa crisis no iba a cerrarse tras el fin de la primera guerra sino que, por el contrario iba a prolongarse prácticamente hasta finales del siglo XX, aunque —por supuesto— con muy distinta intensidad desde 1945. Puede decirse que en 1914 se abre un ciclo que se cierra nada menos que en 1989[7], con el espectacular derrumbamiento del bloque soviético. Es decir, que la crisis de Europa que, de forma tan brutal, se manifiesta con el estallido bélico de 1914, no se ha superado hasta ayer mismo, y que algunos factores de dicha crisis, antiguos o nuevos (nacionalismo, xenofobia, disputas económicas, tendencias al aislamiento, neoproteccionismo frente a la globalización, relativismo, falta de firmeza en la defensa de los valores propios...), no invitan a un excesivo optimismo y sí exigen, por el contrario, una mirada vigilante que sirva para extraer desde la experiencia de nuestro pasado más reciente los antídotos necesarios.

Una reflexión sobre la crisis europea entre el siglo XIX y el XX nos remite, en primer lugar, al análisis de algunas de las causas del malestar político, social e intelectual de la Europa de preguerra que, supuestamente, contribuyen a la misma. En segundo lugar, el análisis debe desplazarse a las causas de la pervivencia, bajo otras formas, de ese malestar en los años de posguerra, influido en buena parte por las consecuencias enormemente traumáticas del conflicto y por la inadecuada solución de problemas que trajo consigo una paz muy poco operativa para el restañamiento de las heridas que la guerra había provocado.

---

[7] Sobre los acontecimientos de 1989, como hito que marca un cambio histórico, y sus repercusiones en Europa véase la interesante reflexión y debate de tres prestigiosos intelectuales europeos: R. Dahrendorf, F. Furet y B. Geremek, *La democracia en Europa,* Madrid, Alianza Editorial, 1992.

Quizá fuera lo mejor empezar hablando de la gran paradoja que nos ofrece la comparación entre la estabilidad y el progreso europeo del último cuarto del siglo XIX y la crisis intelectual que empieza a observarse desde finales de dicho siglo. La Europa de fines del XIX y comienzos del XX es, sin duda, la Europa de una burguesía triunfante y satisfecha, que se beneficia de un progreso económico sin precedentes en un marco de estabilidad social también inusual (la Comuna de París de 1871 había sido el último estallido social de cierta envergadura) No es de extrañar, pues, que los supervivientes a la guerra de 1914-1918 contemplaran nostálgicamente dicho período como una *belle époque,* difícilmente recuperable. Pero, por debajo de esta aparente bonanza material, hay signos de que la inquietud, la incertidumbre ante el futuro y el desequilibrio psíquico afectaban en buena parte a esa burguesía, o si se quiere —para utilizar el lenguaje de la época— a esas amplias clases medias, realizadoras y beneficiarias de tal prosperidad. Ya es sintomático que uno de los filósofos más representativos del fin de siglo, Nietzsche, cuestionase radicalmente los valores supuestamente inmutables en los que se basaba esa satisfacción de la cultura europea y occidental. «Cuando la verdad —decía Nietzsche— entable lucha contra la mentira de milenios, tendremos conmociones, un espasmo de terremotos, un desplazamiento de montañas y valles como nunca se había soñado». Y continuaba, diciendo: «El concepto de política quedará entonces absorbido en una guerra de los espíritus, todas las formas de poder de la vieja sociedad saltarán por el aire —todas ellas se basan en la mentira— y habrá guerras como jamás las ha habido en la tierra»[8].

Sin duda alguna, las palabras de Nietzsche tienen mucha más resonancia hoy en día, cuando conocemos cómo se desarrolló la historia de Europa, que en su momento, cuando la conciencia generalizada era que se transitaba «por el buen camino». Pero no sólo Nietzsche, como profeta de la catástrofe que se avecinaba, sino otros intelectuales con mayor proyección política como Barrès o Maurras[9], que tendrían una gran influencia en la generación francesa de principios de siglo, se mostraban también profundamente críticos ante la supuesta disgregación y decadencia de la sociedad europea. Es el caso, asimismo, del sueco Strindberg en cuya evolución intelectual se observa una decantación hacia posiciones marcadamente totalitarias y destructivas, según las cuales sólo los fuertes y poderosos eran portadores de las semillas del futuro, no mereciendo los débiles y marginados ningún tipo de compasión[10].

Conviene recordar también que, aunque desde otra perspectiva, el análisis de la sociedad burguesa realizado por Marx desembocaba de igual modo en un abierto ataque a los valores en los que se basaba la cultura occidental del momento. La caracterización

---

[8] Friedriech Nietzsche, *Ecce Homo,* Madrid, Alianza Editorial, 1971, pág. 124.

[9] El nacionalismo antiliberal francés de la época, del que Charles Maurras es un claro exponente, puede ser considerado por muchos de sus rasgos un precursor del fascismo. Véase Charles Maurras, *Mes idées politiques,* París, Albatros, 1986. Sobre los intelectuales franceses antisistema del período: Michael Curtis, *Three against the Third Republic: Sorel, Barrès and Maurras,* Westport-Connecticut, Greenwood Press, 1976.

[10] Karl Jaspers, *Genio artístico y locura: Strindberg y van Gogh,* Barcelona, El Acantilado, 2001. Sobre la significación de Strindberg en el panorama intelectual de comienzos del siglo XX, véase Raymond Willians, «La política de la vanguardia», *Debats,* 26, 1988, págs. 7-15.

de la «ideología» —esto es, de los valores morales, políticos, religiosos o sociales— como «falsa conciencia» —es decir, como deformación de la realidad y ocultamiento interesado de la misma— servía para nutrir las posiciones intelectuales de la oposición revolucionaria al sistema. Y si bien es cierto que en un primer momento el eco de los planteamientos marxistas no trascendió más allá de los sectores políticos del movimiento obrero, la «aportación» leninista de la fusión de una vanguardia —de una elite revolucionaria— con las masas, es decir, de una minoría esclarecida que impregna con la «nueva verdad» al sujeto histórico que, supuestamente, había de cambiar el orden existente, sí que tuvo una influencia considerable en determinados sectores intelectuales en los años anteriores a la gran guerra.

Esta creciente ansiedad intelectual, de rechazo a lo existente, era sin duda un buen reflejo de una ansiedad oculta mucho más amplia, de carácter social, que contrastaba con la aparente estabilidad de las sociedades europeas y con la generalizada conciencia de la superioridad de los valores económicos, políticos y morales en los que se había basado el progreso material y cultural de Europa a lo largo del siglo XIX. A finales de ese siglo, precisamente, apareció una obra del sociólogo Emilio Durkheim en la que se analizaban las causas del suicidio como exponente último de la autodestrucción y el malestar social existente en las sociedades más cultas y avanzadas del momento. El extraordinario aumento del numero de muertes voluntarias expresaba, según Durkheim, «el estado de perturbación profunda que sufren las sociedades civilizadas». Esa perturbación había crecido de modo alarmante en Europa durante los últimos años del siglo XIX y seguiría aumentando hasta las vísperas de la gran guerra, en agudo contraste con la aparente estabilidad y optimismo de la sociedad europea de la *belle époque*. La ansiedad y el desequilibrio mental que los sociólogos percibían por medio de las estadísticas de mortalidad, eran los mismos que percibían los psiquiatras, que veían desfilar por sus consultas a individuos aquejados de psicosis y neurosis. Unos veinte años después de la aparición de la obra de Durkheim, escribiría Freud sobre «el malestar de la cultura», es decir, sobre la angustia y la ansiedad producida por la represión de impulsos e instintos básicos a la que llevaba la convivencia en una civilización desarrollada. Y aunque Freud decantó su análisis hacia la vertiente estrictamente sexual, qué duda cabe que otros muchos factores —competitividad, inseguridad económica, lucha por el ascenso social...— podían jugar también un papel destacado en el desencadenamiento de las neurosis y del espíritu autodestructivo. Emmanuel Todd, un demógrafo francés que se ha ocupado del tema, ha constatado el imparable aumento de los suicidios y las enfermedades mentales en Europa desde finales del XIX hasta 1914[11]. Todd analiza también otro indicador más socializado de la inquietud y la ansiedad mental de los europeos: el alcoholismo, comprobando el espectacular aumento del mismo durante el período que precede al estallido de la primera Guerra Mundial.

¿Quiénes eran estos suicidas, estos internados en centros psiquiátricos y estas gentes destrozadas por el alcohol cuya agregación estadística produce espectaculares curvas ascendentes hasta 1914? ¿Unos oprimidos, unos explotados...? En absoluto: la *vul-*

[11] Emmanuel Todd, *El loco y el proletario,* Barcelona, Planeta, 1982.

gata marxista no resiste en este punto la más mínima comprobación empírica. Fueron mayoritariamente burgueses: pequeños y grandes; y de alguna manera puede decirse que esa evolución del malestar social es paralela al proceso de ampliación y de mayor protagonismo de las capas medias europeas (democratización política / alta movilidad social) cuya contrapartida era, desde luego, el desvanecimiento de antiguas seguridades como las que se habían mantenido en un orden social tradicional y jerárquico que se extinguía de manera progresiva e inevitable. El ideal de movilidad social ascendente de dichas capas medias y el declive de los principios y jerarquías tradicionales originó, desde los últimos años del XIX, una creciente agresividad en todas las direcciones. Puede decirse a este respecto que la insatisfacción y la ansiedad del momento eran el precio que había que pagar por un *darwinismo social* llevado a sus últimas consecuencias que se había convertido en norte y guía de las sociedades más desarrolladas. El impacto de esta crisis vital va a manifestarse en el debilitamiento y en la falta de consenso en torno a lo que habían sido los valores identificadores de la burguesía ascendente desde principios del XIX: el individualismo, la respetabilidad, la propiedad, la fe en el progreso...; y muy especialmente en torno a la ideología del liberalismo que, a lo largo de todo el siglo XIX, había polarizado las aspiraciones políticas y económicas de la burguesía europea[12].

En naciones como Gran Bretaña o Francia la crisis del liberalismo era consecuencia directa de la democratización de la vida política y de la aparición de partidos de masas que ponían en cuestión las bases sobre las que se asentaba la antigua política y daban entrada a nuevos protagonistas, orientados por lo general hacia posiciones que, desde la izquierda o la derecha, desbordaban los fundamentos sobre los que se había asentado el Estado liberal hasta aquellos momentos. Pero si en estos casos puede decirse que la crisis del liberalismo era una crisis positiva, de crecimiento y desarrollo de la democracia, en otros países, como Italia y Alemania, la aparición de nuevos protagonistas y el tránsito hacia la movilización política de la sociedad se producían en un contexto de menor arraigo de los valores liberales tradicionales y en marcos políticos con graves insuficiencias democráticas. Era particularmente en Alemania donde la situación resultaba más problemática. La cultura de las capas medias de este país nunca se había sentido atraída por la lúcida sencillez de la Ilustración racionalista del siglo XVIII que, en el caso de Francia y Gran Bretaña, había facilitado la penetración del liberalismo en el siglo XIX. Como señala el historiador británico Hobsbawm, Alemania era un gigante en el campo de la ciencia y la cultura, en la tecnología y el desarrollo económico. Probablemente era, en conjunto, el éxito nacional más impresionante del siglo XIX. Pero ¿era realmente liberal? Y en la medida que lo fuera, ¿cómo podía homologarse ese liberalismo con lo que el término significaba en la Europa más occidental? El gran sociólogo alemán Max Weber se consideró a sí mismo toda su vida un burgués liberal, y en el contexto alemán de la época era efectivamente un liberal de izquierdas; sin embargo fue siempre un apasionado admirador del militarismo y del imperialismo y —al me-

[12] Un análisis del rechazo que el propio éxito de las sociedades liberales de economía capitalista generaba hacia las mismas en Ludwig von Mises, *La Mentalidad Anticapitalista,* Madrid, Fundación Canovas del Castillo, 1983.

nos durante un cierto tiempo— se sintió fuertemente tentado por el nacionalismo de derechas. Pensemos también en Thomas Mann: un agudo crítico —aunque siempre desde posiciones dubitativas— de la civilización y del liberalismo occidentales, a los que oponía una cultura esencialmente alemana[13].

Pero sería injusto, desde luego, cargar las tintas en las responsabilidades de Alemania, cuando en realidad lo que se observa en toda Europa a medida que ésta avanza hacia la catástrofe de 1914 es el curioso fenómeno de unas capas medias y una elites intelectuales, en las que se incluía una parte importante de la juventud de la época, que se lanzaba hacia el abismo del enfrentamiento de buena gana e incluso con entusiasmo. En su obra *Literatura y revolución,* León Trotsky se refería al período 1905-1914 en los siguientes términos:

> La paz armada, con sus emplastos diplomáticos, los vacíos sistemas parlamentarios, la política exterior e interior basadas en el sistema de válvulas de seguridad y frenos, todo esto tuvo su peso sobre la poesía en una época en que el aire, cargado con una electricidad acumulada, dio señales de una inminente explosión[14].

Y, efectivamente, lo que encontramos durante esos años es una tendencia predominante a rechazar los ideales de paz, razón y progreso por otros de violencia, instinto y explosión. Es el nihilismo, interpretado en la versión pesimista de Schopenhauer, en la vitalista de Nietzsche o en la anarquista de Kropotkin o George Sorel[15], la filosofía que parece impregnar en buena parte los movimientos artísticos e intelectuales de la época. No debe sorprendernos pues que, en un clima semejante, el *futurista* italiano Marinetti[16] escribiese lo siguiente: «Sólo la guerra sabe como rejuvenecer, acelerar y agudizar la inteligencia humana, cómo aumentar nuestra alegría y liberamos del exceso de las cargas cotidianas, cómo dar sabor a la vida y talento a los imbéciles», o que el poeta británico Rupert Brooke, antiguo socialista fabiano, saludase el estallido de la guerra con la emoción de un enamorado, dando gracias a Dios por «haberle permitido vivir ese momento» y animando a la juventud inglesa a lanzarse sin miedo a esa piscina purificadora que, supuestamente, era la guerra.

Evidentemente, en cuanto pueda considerarse a la intelectualidad europea del momento como intérprete del estado anímico de las capas medias y burguesas y formadora de opinión de las mismas, habría que concluir que éstas se encontraban plenamente

---

[13] E. J. Hobsbawm, *La era del Imperio (1875-1914),* Labor, 1989, págs. 189 ss.

[14] León Trotsky, *Literatura y revolución: otros escritos sobre la literatura y el arte,* vol. I, Ediciones Ruedo Ibérico, 1969, pág. 83.

[15] En su obra *Refléxions sur la violence,* Sorel describe un escenario de destrucción del orden social existente, misión a la que estaba llamada la clase obrera, para sustituirlo por un nuevo orden justo y creativo. En esos designios de destrucción coincidían muchos escritores y artistas europeos, adscritos a muy distintas tendencias: nihilismo, futurismo, cubofuturismo, expresionismo...

[16] Los futuristas italianos apostaban por el «apocalipsis heroico» de la guerra ya que ésta serviría para dar un nuevo impulso al arte y a la literatura, estimular la emoción nacional de la población e inyectar una nueva vitalidad en el cuerpo político (Vincenzo Cali *et al., Gli intelletttuali e la Grande guerra,* Bolonia, Il Mulino, 2000, págs. 45 ss.).

dispuestas a afrontar el festín de sangre y destrucción que se avecinaba. ¿Pero no existían acaso otros sectores sociales capaces de introducir elementos de racionalidad que evitasen la catástrofe? La ilusión de que ello podía ser una posibilidad se mantuvo casi hasta el momento del estallido bélico. En la mayor parte de los países europeos la socialdemocracia o el socialismo de signo reformista habían experimentado desde finales del siglo XIX un avance social y político extraordinario. En gran Bretaña el socialismo tenía una marcada impronta sindical y se esforzaba sobre todo en reformas laborales y mejoras del nivel de vida. La socialdemocracia alemana había adquirido una gran fuerza organizativa y constituía una especie de contrasociedad dentro del Estado alemán; pero, a pesar de su fuerza, su influencia era muy poco considerable debido a su completa marginación de la escena política. Era en Francia, sin lugar a dudas, donde el socialismo desempeñaba un papel político más activo, habiendo llegado a convertirse en muchos casos en el abanderado de una serie de valores políticos y culturales que constituían en realidad una profundización en un ideario liberal avanzado[17]: laicización de la sociedad, democracia política, antinacionalismo, antixenofobia, pacifismo...

Ahora bien, ¿hasta qué punto la cultura política del socialismo democrático de la época era capaz de evadirse o de contraponerse a las tendencias dominantes del momento que, como se ha visto, impulsaban más o menos explícitamente hacia el enfrentamiento y la destrucción? Ya en esos mismos años surgieron argumentadas opiniones que rebatían la presunta virginidad de la clase obrera europea en lo referente a la colonización y a la explotación de otros pueblos y razas por medio de la expansión imperialista. A este respecto, el alemán Hilferding, destacado dirigente socialdemócrata, llegaba a afirmar en 1910 que las contradicciones de clase habían desaparecido prácticamente en Europa, «suprimidas, absorbidas por el hecho de que todo está puesto al servicio de los intereses del todo. La peligrosa lucha de clases —decía Hilferding—, preñada de desconocidas consecuencias para los poseedores, ha dejado lugar a las acciones generales de la nación cimentada por una idéntica finalidad: la grandeza nacional»[18]. A la misma conclusión, aunque desde posiciones antitéticas, llegaba el británico Cecil Rhodes cuando unos cuantos años antes afirmaba que la expansión colonial, al hacer partícipe de los beneficios de la misma a la clase obrera, era la única garantía para el progreso de dicha clase y para la cohesión nacional:

> La idea que más querida me es, es la solución del problema social, a saber: para salvar a los cuarenta millones de habitantes del Reino Unido de una mortífera guerra civil, debemos conquistar nuevas tierras para instalar en ellas el excedente de nuestra población y encontrar nuevas salidas a los productos de nuestras fábricas y nuestras minas. El Imperio, como he dicho siempre, es una cuestión de estómago. Si queréis evitar la guerra civil tenéis que convertiros en imperialistas.

Desde luego, las cúpulas dirigentes del socialismo europeo abordaron durante los años anteriores a la gran guerra debates acerca de la actitud a adoptar en caso de esta-

[17] El caso Dreyfus marcó un significativo hito al respecto, reforzando las tendencias democráticas y republicanas del socialismo francés. Véase Leslie Derfler, *The Dreyfus affair,* Londres, Greenwood Press, 2002.

[18] Rudolf Hilferding, *El Capital financiero,* Madrid, Tecnos, 1973.

llido de un conflicto bélico en Europa. La II.ª Internacional, que era el organismo que agrupaba a los partidos socialistas, decidió en el Congreso de Stuttgart de 1907 oponerse a un posible conflicto: prevenir la guerra por los medios más oportunos y si estallaba intervenir para su rápida resolución. Pero ya en dicho congreso comenzaron a manifestarse posiciones patrióticas y nacionalistas, como las de Völlmar, y en una «votación sobre la condena del colonialismo los partidarios y contrarios quedaron prácticamente empatados (127 a favor por 108 en contra y 10 abstenciones) En este clima, las resoluciones del último congreso de la Internacional, el de Basilea de 1912, dan la impresión de ser una huida hacia adelante: rebelión en caso de guerra y sublevación de las masas. Porque la verdad es que, cuando estalló el conflicto, tanto los dirigentes socialistas —con alguna honrosa excepción— como las masas se lanzaron a la guerra con un entusiasmo patriótico que sorprendió a los propios Estados mayores de los distintos ejércitos (Las autoridades francesas esperaban hasta un 13 por 100 de desertores, cuando en realidad sólo hubo el 1,5 por 100; En Gran Bretaña el alistamiento de voluntarios desbordó todas las previsiones: un millón en los dos primeros meses de guerra).

La identificación, por tanto, de las clases obreras europeas con las capas medias, con los gobiernos agresivos y con la oleada de nacionalismo que invadió a Europa parece evidente; hasta el punto de que el dirigente socialista austriaco Víctor Adler llegase a afirmar que «incluso en la lucha de las nacionalidades, la guerra aparece como una especie de liberación, como una esperanza de que ocurrirá algo diferente». El historiador británico Hobsbawn[19] ha descrito en términos precisos este clima de ansiedad que precedió al conflicto y afectó a todos los sectores sociales:

> En cierta forma —dice Hobsbawn— la llegada de la guerra fue considerada como una liberación y un alivio, especialmente por los jóvenes de las clases medias —mucho más por los hombres que por las mujeres—, aunque también por los trabajadores. Al igual que una tormenta, purificó el aire. Significó el final de las superficialidades y frivolidades de la sociedad burguesa, del aburrido gradualismo del perfeccionamiento decimonónico, de la tranquilidad y el orden pacífico que era la utopía liberal para el siglo XX y que Nietzsche había denunciado proféticamente, junto con la «pálida hipocresía administrada por los mandarines». Después de una larga espera en el auditorio, significaba la apertura del telón para un drama histórico grande y emocionante en el que los miembros de las audiencias resultaron ser los actores.

II. El período de las guerras civiles (1914-1945)

La guerra no iba a suponer el final de la crisis europea de principios del XX sino, muy al contrario, el comienzo de un segundo ciclo de la misma, más dramático si cabe, caracterizado por la agudización de los nacionalismos y un ascenso de los pensamientos y las prácticas totalitarias que asestarían un duro golpe a los valores de convivencia, libertad, democracia y tolerancia que tan trabajosamente se habían desarrollado en Eu-

[19] E. J. Hobswawm, ob. cit., pág. 325.

ropa desde finales del siglo XVIII. Si consideramos que el rasgo común del totalitarismo es su capacidad de organizar grandes carnicerías humanas por medio de una aparato de Estado sólido, y en nombre de una ideología, la primera gran «fiesta» totalitaria fue la guerra de 1914-1918. La crisis social y política de la Europa que le sucede es también una crisis de conciencia colectiva, de ansiedad y de inseguridad, que busca en el estatalismo totalitario, de uno u otro signo, no sólo la promesa de una eficacia sino, ante todo, una vía para restaurar el orden y la seguridad perdidos con la desaparición del mundo anterior.

En el período de entreguerras, de nuevo la cuestión nacional, impregnando ahora, bajo la fórmula del principio de las nacionalidades y de la autodeterminación de los pueblos, una hipotética solución pacificadora al reñidero europeo, marcó la tensa espera hacia la segunda gran catástrofe europea del siglo XX. La diversidad y mezcla de pueblos de los antiguos imperios centrales y orientales de Europa hacía inviable el nuevo orden europeo que se había abierto, bajo la inspiración del presidente norteamericano Wilson, con el Tratado de Versalles. La idea de *nación política,* de raigambre marcadamente liberal y con carácter integrador, cedió así el paso al *nacionalismo identitario,* con rasgos excluyentes y cargado de un peligroso potencial de enfrentamiento[20]. El período que transcurre entre 1914 y 1945 fue testigo de las tragedias provocadas por la expansión del fervor nacional en Europa, de cómo el movimiento de las nacionalidades, que durante el siglo XIX había conducido a la creación de grandes Estados, como Alemania e Italia, derivaba ahora hacia la fragmentación del mapa europeo y de cómo la exacerbación de los sentimientos nacionales se convertía en una de las principales causas de los enfrentamientos y conflictos bélicos que se suceden durante esos años.

Pero las «guerras civiles» europeas de esa primera mitad del siglo XX no sólo tuvieron ese aspecto de enfrentamientos nacionales. El conflicto ideológico producido por la emergencia de los totalitarismos tuvo un carácter supranacional y produjo alineaciones que atravesaban las distintas fronteras nacionales. Esta última circunstancia ha permitido al historiador alemán Ernst Nolte[21] referirse al período 1917-1945 como una larga guerra civil europea en la que se englobarían procesos y acontecimientos de muy diversa índole, desde el triunfo del bolchevismo y del nacionalsocialismo, y sus respectivas secuelas de exterminio masivo de poblaciones, hasta la guerra civil española y otros conflictos o movimientos revolucionarios de menor entidad.

El trágico balance de ese largo período de guerras civiles europeas queda de manifiesto cuando se compara con las víctimas de la guerra y de la violencia política del siglo anterior, es decir, durante los cien años que transcurren entre el Congreso de Viena[22] y el comienzo de la primera gran guerra. Los dos grandes conflictos europeos del

---

[20] Véase S. Forner y H. C. Senante, «Nación, ciudadanía e identidad europea: una aproximación historiográfica a propósito de la Constitución europea», *Ágora. Revista de Ciencias Sociales,* 12, 2005, págs. 11-15.

[21] Ernst Nolte, *La guerra civil europea, 1917-1945. Nacionalsocialismo y bolchevismo, Fondo de Cultura Económica,* México, 1996.

[22] De alguna forma las guerras napoleónicas, que anteceden al nuevo orden europeo impuesto en 1815, constituyeron también guerras civiles europeas en el sentido ideológico al que se refiere Nolte (Ernst Nolte, *Después del comunismo. Aportaciones a la interpretación de la historia del siglo XX,* Barcelona, Ariel, 1995, págs. 49-55).

siglo XIX, la guerra de Crimea de 1854-1856 y la Franco-Prusiana de 1870-1871, se habían saldado con un número de víctimas cuyo orden de magnitud no permite una mínima comparación con las producidas por los dos grandes conflictos del siglo XX[23]. Pero más allá de esa desproporción cuantitativa, lo verdaderamente aterrador de las guerras de 1914-1918 y 1939-1945 y de los veinte años que las separan es el número de víctimas de la población civil, no sólo como consecuencia directa de los conflictos bélicos sino sobre todo de la violencia política, del terror ejercido desde el Estado y de las deportaciones masivas de poblaciones[24].

Lo sorprendente tras la primera guerra europea es que la exaltación de la violencia y la exacerbación del sentimiento nacional que la habían precedido no remitieran totalmente, a la vista de la trágica experiencia. Antes bien, el legado de la guerra incubaba los peores presagios de que las viejas pasiones iban a mezclarse con nuevas formulaciones políticas, o con transmutaciones de antiguas corrientes ideológicas[25], cuya capacidad de atracción de masas y de destrucción de los valores de la civilización europea anclados en la Ilustración se revelaría especialmente mortífera: no sólo en el sentido metafórico del término sino en el real de aniquilación planificada y sistemática de millones de seres humanos.

El conflicto bélico y sus consecuencias inmediatas sirvieron para reforzar el deslizamiento hacia la violencia y hacia el rechazo a los valores de la Ilustración de aquellos que en los años anteriores habían exaltado el carácter regenerador de la guerra. Pero ahora de una forma más consciente y articulada, conociéndose, como se conocían, los efectos mortíferos de la contienda. La experiencia de la guerra total ejercida por la comunidad nacional, la solidaridad en las trincheras, la irrupción, en definitiva, del protagonismo activo y pasivo de las masas en el festín de sangre y destrucción que había sido el conflicto de 1914-18 iban a dar fundamento a uno de los movimientos totalitarios del período de entreguerras. El fascismo se nutrió, en efecto, del clima psicológico originado por la guerra y no es casual que, en sus distintas vertientes, los movimientos fascis-

---

[23] El número de víctimas de la guerra de Crimea fue de 400.000, y de 180.000 aproximadamente el de la guerra Franco-Prusiana. Las estimaciones aproximadas para la primera guerra se elevan a los ocho millones de víctimas mortales en los frentes; para la segunda guerra la estimación mínima se cifra en 40 millones de muertos entre población civil y militar (véase Ian Kershaw, «War and Political Violence in Twentieth-Century Europe», *Contemporary European History,* 14-1, 2005, pág. 109 ss.).

[24] Lo que entonces no se conocía todavía con la escalofriante expresión de «limpieza étnica» afectó a cinco millones de europeos tras la primera guerra y a 40 millones en la segunda posguerra (ibídem, pág. 109).

[25] Por diferentes caminos y en diferentes medidas, tres de las grandes matrices ideológicas del siglo XIX experimentaron en algunas de sus manifestaciones un deslizamiento hacia la violencia que alcanzó su punto culminante a partir de 1919. Una de ellas, el nacionalismo, adquirió una vertiente agresiva en los territorios con mezcla étnica contra las minorías o las poblaciones subyugadas. Otra de las corrientes ideológicas, el imperialismo-colonialismo, que en el XIX había servido para justificar la violencia en territorios extraeuropeos, para tener sometidas por la fuerza a razas supuestamente inferiores, impregnó a nuevas ideologías, como el nazismo, que miraba a los territorios ocupados del Este como el equivalente alemán al dominio británico en la India. La tercera gran corriente ideológica del XIX, el socialismo, aspirando, en formas y expresiones variadas, a una utopía donde la igualdad social traería paz, justicia y armonía, derivó hacia prácticas de «ingeniería social» que contribuirían a completar el cuadro de violencia política extrema de la primera mitad del siglo XX (véase Ian Kershaw, ob. cit., págs. 111 ss.).

tas contasen en su militancia con una abultada proporción de excombatientes de los más diversos grupos sociales.

La otra experiencia totalitaria, la comunista, había comenzado a fraguarse años atrás y, paradójicamente, su materialización en 1917 había estado relacionada con el rechazo frontal a la guerra europea. Ese rechazo no se planteaba sin embargo por parte del bolchevismo de una forma pacífica sino como punto de partida del desencadenamiento de guerras civiles que debían enfrentar al proletariado con las burguesías de sus respectivos países. La propia experiencia rusa desencadenó una sangrienta guerra civil cuyas consecuencias fueron mucho más dramáticas para la población rusa que las producidas por la propia guerra europea. La amenaza se hizo palpable en toda Europa al final de la guerra y sirvió sin duda como catalizador del otro totalitarismo[26]. Y es que no sólo fueron los movimientos insurreccionales del comunismo alemán, o las efímeras experiencias revolucionarias en Baviera y Hungría, sino que una enorme ola de agitación y de conflictos sociales se extendió por toda Europa auspiciada por los recién creados partidos comunistas, es decir, por los «partidos de la guerra civil», sometidos a la influencia del nuevo «Estado proletario».

El delirio utópico del comunismo resultaba si cabe más destructivo y demoledor que el del propio fascismo. Mientras que este último representaba una quiebra de los valores de la Ilustración y desplegaba un discurso violento, irracional y xenófobo, el comunismo desarrollaba una retórica universalista, igualitaria y de emancipación de todos los hombres y los pueblos[27] que lo hacía especialmente atractivo para amplios grupos de trabajadores y de intelectuales desencantados con el socialismo reformista por sus responsabilidades al no haberse opuesto a la guerra. En la práctica, sin embargo, el comunismo soviético precedía al fascismo en la eliminación de todas las libertades y en el terror masivo ejercido sobre la población. Incluso comparado con el nacionalsocialismo, la versión más extrema y terrorista del fascismo de entreguerras, la fase estalinista del comunismo soviético supera cuantitativamente al primero en su capacidad de aniquilación de millones de seres humanos. En realidad, ambos regímenes ofrecen una dinámica muy similar en su implantación y hasta puede decirse que, en sus aspectos más sanguinarios y terroristas, uno y otro llegaron a convertirse en modelos de imitación recíproca[28].

---

[26] Las tesis de Nolte, expuestas en las obras anteriormente citadas, sobre el fascismo como reacción al comunismo no carecen de fundamento. No obstante, la explicación del fascismo, y no sólo del nacionalsocialismo, resulta más compleja y multicausal de lo que sugieren dichas tesis (una buena reflexión al respecto en Tomás Pérez Delgado, ob. cit., págs. 150-155). Una de las obras pioneras y de imprescindible consulta para el análisis del nazismo y el comunismo como idénticos fenómenos totalitarios es la de Hanna Arendt, *Los orígenes del totalitarismo*, cuya edición original es de 1951 (traducción al castellano en la editorial Taurus, 1998). Como aportación historiográfica más reciente puede verse el magnífico trabajo de Richard Overy: *Dictadores. La Alemania de Hitler y la Unión Soviética de Stalin,* Barcelona, Tusquets, 2006.

[27] François Furet, *El pasado de una ilusión. Ensayo sobre la idea comunista en el siglo xx,* México, Fondo de Cultura Económica, 1995, págs. 76-116.

[28] Así ocurrió en el caso de la eliminación de la oposición interna y en el exterminio masivo de grupos sociales. Los asesinatos de Röhm y de los miembros de la cúpula de las SA en julio de 1934, auténtico gangsterismo de Estado contra los propios correligionarios, inspiró en Stalin el comienzo de las purgas y la liquidación física de la «vieja guardia» bolchevique. En el caso del exterminio de poblaciones, Stalin tiene la primogenitura: la liquidación de los *Kulaks* a partir de 1930 originó un mínimo de 10 millones de víctimas,

Hoy en día sabemos que el fascismo y el comunismo han resultado catastróficos por su trayectoria y por sus secuelas. Puede parecernos sorprendente por ello que intelectuales europeos de primera fila se comprometieran políticamente con dichos movimientos (piénsese en un Marinetti o un Maiakovski, respectivamente) o simpatizaran con ellos[29], pero es sencillo comprender, aunque no justificar, que éstos sintieran la misma desorientación que el conjunto de la sociedad ante los antiguos valores y se vieran tentados por las supuestas potencialidades de transformación del mundo y del hombre que ofrecían las ideologías totalitarias. Al igual que había ocurrido durante el período anterior a la primera guerra, la crisis de los valores en que supuestamente se había basado la civilización europea afectó a los intelectuales y artistas de la época, con el agravamiento ahora de la patética experiencia de la gran carnicería que esa civilización no había podido evitar.

Junto a los intelectuales del «compromiso totalitario», otra buena parte de la intelectualidad europea nutrió toda una serie de tendencias caracterizadas por la quiebra de la racionalidad, el escapismo de la realidad y una cierta estética del pesimismo que marcan el tono del mundo cultural y artístico de la Europa de entreguerras. Todavía en pleno conflicto hizo su aparición una nueva vanguardia artística: el movimiento *Dadá*[30]. Los dadaístas, influidos sin duda por la atrocidad de la guerra, adoptarán un neutralismo elitista y un rechazo de todo aquello que había representado la cultura y el arte de épocas anteriores. La glorificación del caos o el odio al «sentido común» formaban parte de un ideario artístico caracterizado por su intencionalidad destructora. La intención de *Dadá* no era producir nada nuevo en arte sino criticar y destruir, buscando siempre un objetivo de provocación en contra de los valores estéticos y del gusto artístico tradicionales. Del propio movimiento *Dadá* surgirá posteriormente el *surrealismo,* movimiento que supone el abandono de lo consciente y racional para dar paso al mundo onírico e irracional del artista, manifestado en sus sueños y en sus deseos ocultos[31].

Por lo general, en una buena parte de la literatura y el pensamiento del período de entreguerras predominan unas idénticas tendencias de incertidumbre, angustia y senti-

---

directas e indirectas. Véase Paul Johnson, *Tiempos Modernos,* Buenos Aires, J. Vergara Ed., 1988, págs. 269-315; dentro de una visión más amplia de las víctimas del comunismo, véase Stephane Courtois, *El libro negro del comunismo. Crímenes, terror y represión,* Madrid, Espasa Calpe, 1998, págs. 235 ss.

[29] La nómina es abundante; a los ya señalados habría que añadir los casos de H. G. Wells, Bernard Shaw, el matrimonio Webb, Gide, Malraux y un largo etcétera de fervientes partidarios de Stalin. El otro bando no se queda corto: Carl Schmidt, Arthur Moeller, Drieu la Rochelle, D'Annunzio, Pirandello, Papini... Un caso extremo del influjo de las quimeras totalitarias en el mundo intelectual fue el del poeta Ezra Pound, admirador simultáneo de Mussolini, Hitler y Stalin.

[30] El movimiento *Dadá* surgió en Suiza en 1916 entre círculos de exiliados de los países en guerra. El propio término definidor del movimiento, que no significa nada, es expresivo de sus planteamientos. Se trata de una estética nihilista que no pretende establecer ningún nuevo tipo de orden artístico Su vertiente provocadora les haría concebir la creación artística como un espectáculo en el que deben difuminarse las fronteras entre el público y el creador.

[31] Una gran parte de los integrantes del movimiento surrealista se inscribían en la órbita del comunismo. Una de las figuras más destacadas del surrealismo, André Breton, desarrollaría un enorme activismo político-cultural de signo comunista durante los años de entreguerras. Véase Peter Collier, «Sueños de una cultura revolucionaria: Gramsci, Trotski y Breton», *Debats,* 26, 1988, págs. 29-33.

miento trágico de la existencia que configuran una especie de «cultura del pesimismo». Algunas de las obras cumbres de la literatura europea del siglo XX, inmersas de lleno en un sentimiento de desesperanza y desilusión, vieron la luz precisamente en el decenio de los veinte y resulta imposible entender su auténtico significado si no es en ese contexto crítico de la Europa del momento. En 1922 apareció el *Ulises* de James Joyce, quien, con una auténtica innovación de las estructuras narrativas, dejaba al desnudo la sordidez de la existencia contemporánea. Franz Kafka publicaba su inquietante y premonitoria obra *El proceso* en 1924, el mismo año en que aparecía *La montaña mágica* de Thomas Mann, excepcional novela llena de elementos simbólicos sobre la situación enfermiza de la Europa del momento y augurio de nuevos enfrentamientos[32]. Durante esos mismos años veinte, el austriaco Robert Musil estaba trabajando en su obra cumbre, *El hombre sin atributos,* cuya primera parte apareció en 1930, y con la que, al tiempo que plasmaba una sarcástica visión del desaparecido mundo del Imperio Austro-húngaro, se acercaba con lucidez a los problemas que angustiaban al hombre contemporáneo ante la aceleración del progreso material, técnico y científico[33].

No todo el movimiento intelectual y cultural del período de entreguerras se inscribió, sin embargo, en esas corrientes mayoritarias de pesimismo, escepticismo e incluso adhesión a los valores totalitarios. Durante los veinte años que transcurren entre el final de la primera guerra y el comienzo de la segunda se alzaron también voces que reaccionaban ante la crisis de Europa con diagnósticos y remedios muy diferentes. La enfermedad de Europa no era irreversible y un adecuado tratamiento de la misma podía servir para superar la decadencia por la que atravesaba el viejo continente. Diversas personalidades del campo de la economía, la política y el sindicalismo como sir Arthur Salter, Edo Fimmen, Herman Kranold y Vladimir Woytinsky[34], se ocuparon del problema de Europa coincidiendo en la necesidad de los esfuerzos en pro de una unidad económica de los países europeos si estos no querían verse relegados por la que estaba convirtiéndose ya en la primera potencia del mundo: los Estados Unidos de América del Norte. Quizá sea Ortega y Gasset la figura intelectual más destacable dentro de esta corriente a favor de la unidad europea que se configura durante los años veinte. La reflexión de Ortega sobre Europa durante estos años aparece en las páginas de *La rebelión de las masas,* que empezó a publicarse en 1929 en forma de artículos periodísticos y cuya primera edición como libro apareció en agosto de 1930. Aunque Ortega había realizado ya importantes reflexiones sobre Europa en años anteriores[35], es en *La rebelión de las masas* donde formula la necesidad de un proyecto común europeo como forma de superar la crisis de Europa, una crisis de liderazgo de las elites, según Ortega, que habrían abandonado su misión dirigente y que sólo con ese proyecto ilusionante de vertebración política de Europa podrían recuperar.

---

[32] Juan Pablo Fusi, ob. cit., págs. 329 ss.

[33] Peter Watson, *Historia intelectual del siglo xx,* Barcelona, Crítica, 2002, pág. 258.

[34] Henri Brugmans, *La idea europea, 1920-1970,* Madrid, Moneda y Crédito, 1972, pág. 60

[35] La reflexión sobre Europa de Ortega a lo largo de su trayectoria intelectual puede verse en José Lasaga Medina, «Significados de Europa en el pensamiento de Ortega. Tres significados y un epílogo», *Revista de Estudios Europeos,* 40, 2005, págs. 33-56.

Más próximo a lo que podríamos considerar un hombre de acción en pro de la unidad europea encontramos la interesante figura del conde Coudenhove-Kalergi[36]. Como impulsora del movimiento *Paneuropa*[37], la actuación de Coudenhove parece adaptarse a la reflexión sobre la misión de las elites europeas que Ortega iba a realizar años más tarde. La Unión Paneuropea fue, en efecto, un movimiento de elites políticas y económicas de los distintos países europeos que, sin duda, actuó como fermento de las aspiraciones hacia una Europa unida. El movimiento gozó también del apoyo de una cualificada parte de la intelectualidad europea: Stefan Zweig, Rilke, Freud, Einstein, Benedetto Croce, Paul Valéry, Paul Claudel y el propio Ortega y Gasset. Los argumentos de Coudenhove apuntaban por un lado a la pérdida de protagonismo de Europa frente a dos grandes nuevas potencias, una consolidada: los Estados Unidos y otra emergente: la Unión Soviética. Sólo una Europa unida podría, a juicio de Coudenhove, mantener su papel histórico y estar en condiciones de igualdad con dichas potencias. Otro argumento importante era el mantenimiento de la paz. La desmembración del mapa europeo tras la primera guerra y el triunfo del principio de las nacionalidades habían dejado abiertos potenciales focos de conflicto que, como apuntaba proféticamente Coudenhove[38] podrían ser la chispa que provocase la explosión de un nuevo enfrentamiento. Sólo la unión de los pueblos de Europa, decía éste, podría salvar al mundo de una nueva pesadilla[39].

Coudenhove acertaba en su diagnóstico. El nuevo orden europeo surgido de las derrotas de los imperios centrales y orientales e inspirado por el presidente norteamericano Woodrow Wilson es todo un ejemplo de cómo, a veces, las mejores intenciones pueden conducir a los más estrepitosos fracasos. El fundamentalismo de las soluciones wilsonianas: diplomacia abierta, principio de las nacionalidades, derecho a la autodeterminación y constitución de un organismo internacional para el mantenimiento de la paz mundial, la Sociedad de Naciones, iba a sufrir en su confrontación con la realidad el más rotundo revés como instrumento para asegurar la estabilidad territorial, política y económica de Europa tras la primera guerra. Es lo que suele ocurrir cuando no se tienen en cuenta las realidades concretas sobre la que se aplican determinados principios ni los efectos perversos que esa aplicación puede desencadenar. En el caso de Europa, el nuevo orden de la posguerra significaba además un olvido de la experiencia histórica europea en lo referente al equilibrio internacional. Tras la enorme convulsión de las guerras napoleónicas y hasta 1914 dicho equilibrio o «concierto europeo», había sido producto del protagonismo de las grandes potencias europeas, atentas no sólo al propio interés nacional y al equilibrio de poderes sino también al mantenimiento de una solidaridad europea basada en determinados

---

[36] Henri Brugmans, ob. cit., págs. 62-68.

[37] Coudenhove-Kalergi, *Paneuropa,* estudio preliminar por Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez, Madrid, Tecnos, 2002.

[38] Se refería específicamente a los Sudetes y a Danzing.

[39] Véase Katiana Orluk, «A last Stronghold against Fascism and National Socialism? The Pan-European Debate over the Creation of a European Party in 1932», *Journal of European Integration History,* 8 (2), 2002, págs. 23-44.

valores compartidos[40]. El desmembramiento territorial y político de la Europa central y oriental alteraba ahora las condiciones del equilibrio tradicional del continente y se traducía en un nuevo sistema europeo profundamente inestable y con un alto potencial de conflictividad[41]. En realidad, la desmembración del mapa europeo, no solucionó territorialmente ningún problema y las disputas fronterizas fueron incesantes a lo largo del período de entreguerras Tampoco la autodeterminación de las nacionalidades resolvió ningún problema político en el interior de las nuevas unidades territoriales porque era impensable que las nuevas fronteras agruparan de forma precisa a grupos étnicos homogéneos[42]. Todo ello repercutiría además notablemente en la desarticulación económica de espacios anteriormente integrados, contribuyendo a acrecentar las rivalidades políticas y territoriales.

La percepción de que los tratados de paz de 1919 podían tener consecuencias muy desfavorables suscitó desde un primer momento una corriente de opinión crítica hacía los mismos, no sólo en los países derrotados sino también en los países vencedores. Dos libros de parecido título y escritos en la inmediata posguerra constituyeron en su momento sendos testimonios de las grandes deficiencias de dichos tratados. Uno de ellos, *Les conséquences politiques de la paix* (1920) de Jacques Bainville, expresaba con lucidez cómo la paz de 1919 fue más ideológica que política y cuán irresponsablemente se había actuado al prescindir de las lecciones del pasado, particularmente de lo que había significado el concierto europeo a lo largo del siglo XIX. El otro, *The Economic Consequences of the Peace* de J. M. Keynes[43], aparecido también en 1920, constituía un virulento y lúcido ataque a la miopía de los dirigentes de los países vencedores que no se daban cuenta de que era imposible el restablecimiento de la estabilidad económica si no se actuaba de manera planificada e introduciendo condiciones económicas muy distintas a las que los tratados establecían. En el aspecto económico qué duda cabe de que la fragmentación territorial de antiguos Estados, la aparición de nuevos países y la disgregación de unidades económicas anteriores produjeron efectos perniciosos. Antes de que la crisis mundial golpease las economías europeas, estas se encontraban ya estructuralmente afectadas por la insuficiente acción por parte de las principales potencias para la reconstrucción económica del conjunto de Europa[44]. El desmembra-

---

[40] Un excelente análisis historiográfico de la cuestión en: Georges-Henri Soutou, «Was there a European Order in the Twentieth Century? From the Concert of Europe to the End of the Cold War», *Contemporary European History,* 9, 3, 2000, págs. 329-333.

[41] No toda la inestabilidad y conflictividad de los años de entreguerras tienen relación más o menos directa con el orden wilsoniano. El caso de la Unión Soviética y su influencia desestabilizadora en Europa por medio de la Internacional Comunista responde totalmente a otros orígenes y no puede negarse a Wilson la voluntad de restablecer un régimen democrático en Rusia por medio del apoyo al bando antibolchevique durante la guerra civil rusa.

[42] De hecho, el respeto a las minorías étnicas podía ser mucho mejor garantizado en amplios Estados multinacionales que en pequeñas unidades territoriales hegemonizadas políticamente por la minoría nacional o étnica más numerosa.

[42] Traducción española en Crítica, Barcelona, 1987, *Las consecuencias económicas de la paz*.

[44] Sin un plan conjunto de reconstrucción, la mayoría de países europeos se vio obligada a enderezar sus economías por medios muy poco deseables para la estabilidad futura: inflación, depreciación de la moneda y regulación del comercio exterior en sentido proteccionista (véase Derek H. Aldcroft, «Las consecuencias

miento de los antiguos Imperios supuso también el desmembramiento de mercados nacionales consolidados y su sustitución por espacios económicos inviables que tendían inevitablemente hacía el proteccionismo y la autarquía económica[45].

Lo más paradójico es que el inspirador espiritual y político del nuevo orden de la posguerra, el presidente norteamericano Wilson, no lograra incorporar a su propio país a la Sociedad de Naciones y que de la misma se excluyese también en principio a dos grandes países como Alemania y la Unión Soviética. De hecho, hay que esperar a 1925, con la Conferencia de Locarno, para poder hablar de un auténtico acuerdo de paz, más allá de las condiciones impuestas en los tratados de 1919[46]. De alguna forma, los acuerdos de Locarno suponían una vuelta al tradicional «concierto europeo» como método para conseguir una estabilidad en las relaciones internacionales[47]. La voluntad y el buen entendimiento entre dos personalidades políticas, Stresemann y Aristide Briand, resultaron sin duda decisivas para lograr durante la segunda mitad de los veinte un nuevo clima de reconciliación entre Alemania y Francia y de alivio de las tensiones en Europa que se ha dado en llamar «espíritu de Locarno». ¿Hubiese podido esa nueva situación evitar el deslizamiento hacia el nuevo enfrentamiento bélico de finales de los treinta? Quizá sí, siempre que no hubiese quebrado otro de los elementos fundamentales del nuevo orden europeo que se estaba consolidando tras Locarno. Todavía en los años veinte, con algunas excepciones[48], los valores comunes del liberalismo constitucional y la democracia política predominaban en el conjunto de los países europeos, pero a finales del decenio la quiebra de dichos valores resultaba ya más que evidente. Cuando el propio Aristide Briand se dirigió a la Asamblea Plenaria de la Sociedad de Naciones en septiembre de 1929 para formular una propuesta de unidad europea, más de media Europa, desde Polonia a Portugal, se encontraba sometida a regímenes de carácter fascista o autoritario[49] y el estalinismo triunfaba plenamente en la Unión Soviética. Los ecos de su discurso eran una oración fúnebre anticipada por la paz europea. El mismo Briand debía ser consciente del difícil contexto europeo del momento, cuando tuvo que justificar la «osadía» de su propuesta unitaria en estos términos:

> No se me disimulan las dificultades de tal empresa, y no dejo de ver los inconvenientes que puede haber para un hombre de Estado en lanzarse a lo que se llamaría de

económicas de la guerra y de la paz», Mercedes Cabrera *et. al., Europa en crisis. 1919-1939,* Madrid, Ed. Pablo Iglesias, 1991, págs. 7 ss.).

[45] Esa desarticulación de antiguos mercados nacionales supuso el corte de vías de comunicación y de vínculos comerciales, la separación entre zonas abastecedoras de materias primas y zonas industriales y la obstaculización de antiguas rutas comerciales por prohibiciones y aranceles (ibídem, pág. 6).

[46] Véase Patrick O. Cohrs, «The first "Real" Peace Settlements after the First World War: Britain, the United States and the Accords of London and Locarno, 1923-1925», *Contemporary European History,* 12, 1, 2003, págs. 1-31.

[47] Georges-Henri Soutou, ob. cit., pág. 337.

[48] Entre ellas la muy importante de la Unión Soviética. Pero ese fue el caso también en la segunda posguerra, ampliado a los países del *glacis* comunista, y ello no impidió en la Europa central y occidental un desarrollo histórico muy distinto al de la primera posguerra.

[49] Véase Serge Berstein, *Démocraties, régimes totalitaires et totalitarismes au xxe siècle: pour une histoire politique comparée du monde développé,* París, Hachette, 1992.

> buena gana una aventura. Pero pienso que en todos los actos del hombre, incluso en los más importantes, hay siempre un grano de locura o de temeridad. Por ello me he dado de antemano la absolución y he dado el paso...[50]

El clima político europeo iba a deteriorarse más a partir de 1930. El optimismo de los años de Locarno estaba languideciendo y las esperanzas de un futuro de paz y de estabilidad en Europa comenzaron a desvanecerse. Pocas semanas después del discurso de Briand ante la Sociedad de Naciones falleció Gustav Stresemann, su interlocutor en el proyecto de distensión de las relaciones franco alemanas y el único político alemán de la derecha capaz de influir sobre la opinión pública de su país acerca del inicio de algún tipo de federalismo europeo. El propio Briand se iría eclipsando políticamente en Francia, hasta sufrir en mayo de 1931 una humillante derrota cuando las cámaras legislativas derrotaron su candidatura a la presidencia de la República[51]. Tampoco la coyuntura económica del momento resultó muy adecuada para que la iniciativa de Briand pudiese prosperar. Los efectos de la crisis de 1929[52] reforzaron en Europa las tendencias al aislamiento y a la protección, es decir, a la intensificación de un nacionalismo económico que propiciaba la hostilidad y el enfrentamiento entre países. El punto de inflexión definitivo llegó en septiembre de 1930: en las elecciones al Reichstag celebradas en dicho mes los nazis pasaron de 12 a 107 escaños. El plano inclinado hacia el nuevo conflicto se mostraba ya irreversible, por más que las «políticas de apaciguamiento»[53] pudiesen crear la ilusión de que el mantenimiento de la paz era posible. El pacto germano-soviético de 1939 y la invasión de Polonia mostraban el futuro que podía aguardar al continente ante la expansión de los totalitarismos de uno y otro signo. El inesperado ataque de Hitler a la Unión Soviética en 1941[54], que obligó a esta última a una alianza con las democracias, y la intervención de nuevo de Estados Unidos en suelo europeo sirvieron para poner remedio, en parte, a la catástrofe, pero a un precio de destrucción y de vidas humanas que dejaba pequeña a la primera guerra.

III. La segunda posguerra y el proyecto unitario

El final de la segunda guerra muestra en casi todos sus aspectos características muy diferentes a las de 1919. Quizá la más importante y de la que se derivan otras muchas es que, a diferencia con lo ocurrido en la primera, Alemania había sido derrotada sin

---

[50] Citado en Henri Brugmans, ob. cit., pág. 70.

[51] La trayectoria política de Briand en pro de la conciliación europea en Gerard Unger, *Aristide Briand, le ferme conciliateur,* París, Ed. Fayard, 2005.

[52] Los problemas económicos europeos de los años treinta no pueden atribuirse exclusivamente a la crisis mundial. La Europa de posguerra estaba inmersa ya en serios problemas estructurales que la crisis no vendría sino a agudizar (cfr. Patricia Clavin, *The Great Depressión in Europe, 1929-1939,* Basingstoke, Macmillan/Palgrave, 2000).

[53] Véase Peijian Shen, *The Age of Appeasement, The Evolution of British Foreing Policy in the 1930s,* Stroud, Sutton Publishing, 1999.

[54] Una interesante reflexión historiográfica sobre el Pacto Germano-Soviético y su casi nula proyección posterior en la percepción occidental del papel desempeñado por la Unión Soviética hasta 1941 en Tomás Pérez Delgado, ob. cit., págs. 160-165.

paliativos y ocupada por las potencias vencedoras. Es cierto que el nuevo orden europeo que empezará a configurarse a partir de 1945 surgía también como consecuencia de la derrota de Alemania en su segundo intento, en apenas un cuarto de siglo, de imponer su hegemonía en Europa. Pero el equilibrio de fuerzas y la relación entre vencedores y vencidos iban a ser ahora muy distintos. Al final de la primera guerra, Alemania se encontraba todavía en condiciones de negociar su futuro. En 1918 había firmado una paz muy ventajosa, la de Brest-Litowks, con la emergente Unión Soviética y, a finales de ese mismo año, el armisticio con los aliados occidentales. La aceptación del Tratado de Versalles, por el que Alemania fue sometida en 1919 a una humillación territorial y a durísimas reparaciones de guerra, generó en el conjunto de la sociedad alemana una especie de psicología colectiva de «traición»[55] y a mantener abiertas las heridas frente a los vencedores. Por parte de estos últimos, sobre todo de Francia, la actitud tras la primera guerra consistió en una mezcla de revanchismo y de pánico ante una futura recuperación económica y militar de Alemania. La segunda posguerra significa, sin embargo, casi la antítesis de esa situación. La derrota alemana es incondicional: la guerra llega hasta Berlín y el saldo final es una destrucción masiva del territorio y un descabezamiento político de la nación. Esas condiciones de posguerra, más allá de la gran tragedia que sin duda representaban, tenían un efecto positivo en perspectiva de futuro. Los vencedores y ocupantes tenían que asumir la reconstrucción política y la recuperación económica del país vencido y ocupado y eso obligaba a actitudes y métodos muy distintos a los de 1919. El «problema alemán» se convertía así por primera vez en la historia reciente de Europa en ¿qué hacer con Alemania? y no en ¿qué hacer frente a Alemania?

Desde el punto de vista de un posible proyecto unitario para Europa, la cuestión alemana, al exigir ahora una cooperación y una ayuda por parte de sus antiguos enemigos, podía convertirse en el eje de un nuevo orden europeo, basado no solamente ya en el equilibrio de poderes y en el mantenimiento de unos valores compartidos, sino en una estrecha cooperación política y económica, necesaria tanto para la reconstrucción alemana como para la de toda Europa occidental, con la que podrían superarse las rivalidades de antaño. Para la realización de ese posible nuevo orden europeo, en el que resultaba fundamental el papel de Alemania, surgía ahora, en forma de obstáculo, un factor geopolítico que diferenciaba también profundamente las dos posguerras. En las dos guerras hubo un frente occidental y otro oriental. Pero la primera concluyó con una relación de unipolaridad entre Alemania y los aliados occidentales. Ahora, sin embargo, Alemania quedaba sometida a la incertidumbre de las relaciones con dos tipos de «aliados», las democracias occidentales y la Unión Soviética. Esa incertidumbre, no obstante, iba a durar muy poco tiempo. Ya en marzo de 1946, Wiston Churchill comenzó a denunciar la existencia de un «telón de acero» que dividía a Europa y a Alemania en dos mitades. Pero la ruptura decisiva entre los antiguos aliados llegó en 1947, dando

[55] Esa psicología colectiva de la traición fue muy perjudicial para la legitimación de la República de Weimar y proporcionó abundante material destructivo contra la misma por parte de las tendencias nacionalistas, especialmente el nacionalsocialismo.

origen a lo que desde entonces se ha denominado «guerra fría»[56]. Los países de la Europa central y oriental que habían sido ocupados por el ejército soviético en su avance hacia Berlín iban a quedar sometidos a la influencia de Stalin con la imposición de regímenes comunistas que acabaron con las incipientes democracias, suprimiéndose las libertades políticas y económicas.

El proceso abierto en la Europa del Este parecía, como así fue durante un largo tiempo, irreversible[57]. En el otoño de 1947 se constituyó la *Kominform,* eufemística denominación de una nueva versión de la anteriormente disuelta III.ª Internacional[58], por medio de la cual Stalin aseguraba la cohesión del movimiento comunista mundial frente a Estados Unidos y las democracias occidentales. A comienzos del verano de 1948 se iniciaba el bloqueo de Berlín, que duró prácticamente un año. En 1949 se creaba el *Comecon,* espacio de libre comercio integrado por la Unión Soviética y las nuevas «democracias populares» y en el mismo año se consagraba la división de Alemania en dos Estados: la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana, quedando esta última sometida al dominio soviético. Por la propia dinámica de los acontecimientos de posguerra, la «cuestión alemana» se había convertido para Estados Unidos y los aliados occidentales no sólo en la clave para la reconstrucción de la Europa occidental sino también en una pieza estratégica de primer orden en la geopolítica europea y mundial. La guerra fría había tenido por tanto la virtualidad de coadyuvar, junto a las razones económicas antes apuntadas, a la creación de un orden europeo basado no ya en el equilibrio sino en la plena cooperación entre las democracias occidentales y la República Federal alemana[59]. Se abría con ello una situación histórica excepcional para ensayar proyectos unitarios que, aunque no afectarían a toda Europa de momento, iban a constituir el embrión de una futura unidad europea.

En estrecha relación con los inicios de la guerra fría hay que referirse asimismo a un factor decisivo para el comienzo del proceso unitario europeo: la actitud de los Estados Unidos. También en este punto las diferencias con la primera posguerra resultan notables. La decidida colaboración económica, política y militar con los aliados occi-

---

[56] Sobre el concepto, significación, interpretaciones y límites cronológicos de la «guerra fría»: Juan Carlos Pereira, *Historia y presente de la Guerra Fría,* Madrid, Istmo, 1989, págs. 17-91 Como obra de conjunto más amplia en la que se aborda el período 1917-1991: Ronald E. Powaski, *La Guerra Fría. Estados Unidos y la Unión Soviética, 1917-1991,* Barcelona, Crítica, 2000.

[57] La caída del comunismo en Europa a finales de los ochenta todavía pilló por sorpresa a una mayoría de analistas y estudiosos, ajenos a la disociación entre la realidad y una retórica de apariencias que había llegado a ser interiorizada por el mundo académico y los publicistas occidentales. Las escasas excepciones en: S. M. Lipset y Gyorgy Bence, «Anticipations of the Failure of Communism», *Theory and Society,* 23, 2, págs. 169-210.

[58] La III.ª Internacional había quedado disuelta en 1943 como muestra de buena voluntad hacia los aliados por parte de Stalin. Ahora reaparecía con el nombre de «Oficina de Información del Comunismo Internacional». Para el estudio del comunismo durante esos años sigue siendo de referencia el documentado trabajo de Fernando Claudín, *La crisis del movimiento comunista,* Barcelona, Ibérica de Ediciones y Publicaciones, 1978.

[59] Por primera vez desde su constitución como Estado, Alemania ocupaba en la geopolítica europea una posición completamente distinta a la que había sido tradicional, es decir, como eje de alianzas centroeuropeas, frente a alianzas de la Europa occidental (Francia, Gran Bretaña) con la oriental (Rusia).

dentales contrasta con el desentendimiento y el repliegue aislacionista practicado por Estados Unidos tras la primera guerra. Las causas de esa nueva actitud son muy variadas y podrían encontrarse entre las mismas razones de orden económico[60] e incluso de «experiencia histórica» tras el fracaso del orden europeo de 1919 que había obligado a una nueva intervención en Europa en apenas veinte años. Pero qué duda cabe que el enfrentamiento con la Unión Soviética reforzó o aportó nuevas razones para una colaboración con la que poder mantener en Europa occidental regímenes aliados frente al expansionismo soviético. Uno de los instrumentos decisivos de esa colaboración fue, como es sabido, el Plan Marshall, auténtico reanimador de las economías europeas y que, además, por las propias condiciones de su aplicación actuó como generador de una conciencia europea común, particularmente en el ámbito económico. En efecto, la exigencia estadounidense de un plan conjunto para la aplicación de las ayudas obligó a los dirigentes de los países beneficiarios a realizar un enfoque conjunto de los problemas europeos y de la solución de los mismos y a la creación de la primera organización unitaria de posguerra: la Organización Europea de Cooperación Económica. El otro instrumento fue la OTAN, constituida inicialmente en 1949 como resultado del acuerdo entre los países europeos que habían firmado el Tratado de Bruselas, por una parte, y de Estados Unidos y Canadá por la otra.

Los acontecimientos de los años de la inmediata posguerra van a ir configurando la naturaleza y el alcance del proyecto unitario que empezará a tomar forma definitiva en el año 1950. El curso de dichos acontecimientos, lógicamente, no estaba predeterminado aunque sí existían factores de importancia, como acaba de verse, para que el mismo se fuera adaptando a un fin último consistente en la consecución de algún lazo federal o confederal entre los países europeos. La garantía de que ello iba a ser así la daba precisamente el interés de Estados Unidos en conseguir dicha meta, más allá de los planteamientos unitarios que también surgieron en la propia Europa. En 1946 el *Council on Foreing Relations* (CFR) había incluido ya en sus recomendaciones al Departamento de Estado la necesidad de establecer una organización federal en Europa como fórmula para lograr la estabilidad en el continente[61]. La coincidencia de los británicos con dicha propuesta dio lugar a una posición común que fue expuesta en el seno del *Royal Institute of International Affairs* en mayo de 1946, con ocasión del primer aniversario de la capitulación del Reich[62]. La posición sería popularizada meses más tarde por el ex primer ministro británico Winston Churchill en su célebre discurso pronunciado en Zurich el 19 de septiembre de 1946 donde se manifestó a favor de la creación de unos Estados Unidos de Europa en los que, sin embargo, no se integraría el Reino Unido[63].

---

[60] La reconstrucción económica de Europa resultaba imprescindible para una economía como la americana que había alcanzado un nivel de crecimiento extraordinario como consecuencia del conflicto bélico y que se encontraba con una Europa devastada y empobrecida.

[61] Coudenhove-Kalergi, exiliado en Estados Unidos, influyó notablemente en la posición de Estados Unidos por medio del *lobby* proeuropeo que encabezó durante su estancia en Norteamérica.

[62] Clemens A. Wurm, ob. cit., págs. 235 ss.

[63] Henri Brugmans, ob. cit., págs. 367-371.

A pocos kilómetros de Zurich, y en las mismas fechas del discurso de Churchill, se constituía en Hertenstein la Unión Europea de Federalistas, que contó también con el apoyo decidido de Estados Unidos, con el propósito de ir creando entre la opinión pública europea un clima favorable para el inicio de un proceso federal. Meses más tarde se constituiría el Comité para una Europa Unida, impulsado por Winston Churchill en Gran Bretaña y el Comité para una Europa Libre y Unida, promovido en Estados Unidos por el senador Fulbright para difundir entre las elites norteamericanas la idea de la unidad europea. Asimismo, en el marco del apoyo que los servicios exteriores británicos y norteamericanos estaban prestando al fomento de movimientos y organizaciones pro europeístas, se constituyó en Bélgica, esta vez con respaldo británico, la Liga Independiente de Cooperación Europea cuyo propósito era la creación de una zona europea de libre comercio con una moneda común.

La proliferación de movimientos y organizaciones a favor de la unidad europea desde comienzos de 1947[64] no fue fruto de la casualidad. El empeño de Estados Unidos en asegurar una contención a lo que ya se estaba configurando como bloque del Este obligaba a una cohesión occidental nada fácil en aquellos momentos. La división de Europa en dos bloques significaba también una profunda división ideológica en una Europa occidental en la que existían potentes partidos comunistas y organizaciones sindicales proclives a la Unión Soviética. El prestigio de esta última, aunque iría decayendo progresivamente, era muy grande en amplios sectores de la opinión pública y de la intelectualidad europea y mundial. La fascinación intelectual por el comunismo se había acrecentado notablemente durante los años de la guerra como consecuencia del protagonismo soviético en la derrota de Hitler y del papel desempeñado por los comunistas en los distintos movimientos de resistencia. Esa fascinación derivó incluso hacia un fanatismo ideológico que permitía a la Unión Soviética y a sus terminales occidentales acrecentar su influencia en la opinión pública europea occidental[65]. El antiamericanismo y la supuesta defensa de la paz constituyeron durante esos años el arsenal de una movilización y una ofensiva propagandística del régimen soviético que contó con la colaboración de numerosos artistas e intelectuales. En el verano de 1948 dieron comienzo en Wroclaw los denominados congresos internacionales por la paz, con la presencia de Pablo Neruda y del poeta turco Nazin Hikmet que enfervorizaron a las multitudes con su actitud antinorteamericana. Al año siguiente, el simple trazo de una paloma por el también comunista Pablo Picasso fue el emblema del congreso internacional de Paris y se convirtió en el símbolo del Movimiento Mundial por la Paz. De nuevo, el «compromiso totalitario» de los intelectuales, monopolizado ahora por el comunismo, inundaba el panorama cultural y mediático[66] del mundo occidental, centrando su capacidad crítica

---

[64] A los ya señalados hay que añadir la Unión Parlamentaria Europea, constituida por Coudenhove-Kalergi, y dos organizaciones trasnacionales de inspiración socialista y demócrata-cristiana: el «Movimiento Democrático y Socialista para los Estados Unidos de Europa» y los «Nuevos Equipos Internacionales».

[65] Véase François Furet, *El pasado de una ilusión...,* ob. cit., págs. 410 ss.

[66] Alberti, Luis Aragón, Bertold Brecht, Sartre, Ana Louise Strong, entre otros muchos, mostraron una especial complacencia con el estalinismo y sus métodos. Hasta el propio Julien Benda, que años atrás había escrito sobre «la traición de los intelectuales», para referirse a la ideologización de los mismos y su abandono de la búsqueda de la verdad, aplaudió, sin embargo, los procesos falseados de Budapest y la condena a

en las democracias y en las economías abiertas y cerrando los ojos ante lo que estaba pasando al otro lado del «telón de acero».

Esa ofensiva cultural que se había desencadenado como consecuencia del comienzo de la guerra fría podía hacer mella en el proceso de estabilidad económica y política que se estaba abriendo en Europa occidental y en la realización de los designios estadounidenses de conseguir algún tipo de unidad entre los países europeos. Tanto los partidos comunistas occidentales como los movimientos culturales y sociales satelizados por la Unión Soviética se oponían a cualquier proceso unitario europeo que pudiese reforzar las economías capitalistas y el desarrollo de los países con regímenes democrático-liberales[67], tanto más si el mismo podía encontrarse bajo los auspicios de Estados Unidos. Estos últimos mostraron también, sin embargo, una capacidad para contrarrestar en gran medida la lucha ideológica e intelectual fomentada por el comunismo. Al objeto de neutralizar la influencia soviética en Europa, los servicios exteriores estadounidenses promovieron a finales de la guerra una red de intelectuales pronorteamericanos en la que participaron —junto a otros muchos escritores, pensadores y publicistas— personalidades del prestigio de Raymond Aron, Michel Crozier, François Mauriac, André Gide[68], Spinelli, Denis de Rougemont y el filósofo alemán Karl Jaspers. Las actividades de esta red de elites intelectuales europeas se orientaban fundamentalmente a combatir la influencia marxista en los medios universitarios, políticos y artísticos. Sus actuaciones servían también para apoyar decididamente la idea de una unidad europea y, de hecho, algunos de ellos, como Spinelli y Denis de Rougemont, eran ardientes defensores de una Europa federal y tendrían un gran protagonismo en el proceso de integración europea[69]. En el contexto de esta constelación de intelectuales defensores de los valores de libertad, democracia y unidad europea es inevitable referirse al papel desempeñado por el pensador español José Ortega y Gasset y al carácter simbólico que para la integración europea tuvo la conferencia que dictó en Berlín occidental, con el título *Meditación de Europa,* el 7 de septiembre de 1949[70]. El lugar y el

---

muerte de Rajk en 1949. Véase David Caute, *The Fellow Travelers: Intelectuals Friends of Communism,* Yale University Press, 1988. Del mismo autor para el caso de Francia: *El comunismo y los intelectuales franceses (1914-1966),* Barcelona, Oikos-Tau, 1968.

[67] Esa actitud se mantendría durante los años siguientes del proceso de integración. Véase Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez, *La URSS contra las Comunidades Europeas. La percepción soviética del Mercado Común (1957-1962),* Universidad de Valladolid, 2005. Con una amplitud cronológica mayor, véase Marie-Pierre Rey, «Le retour à l'Europe? Les décideurs soviétiques face à l'integration ouest-européenne, 1957-1991», *Journal of European Integration History,* 11, 1, 2005, págs. 7-27.

[68] Gide, que fallecería en 1951, había realizado ya el «viaje de vuelta» hacia la libertad. Anteriormente se había identificado con la Unión Soviética.

[69] Además de contribuir a la creación de un clima favorable a la unidad europea, las redes intelectuales apoyadas por Estados Unidos desarrollaron un gran protagonismo en la constitución del «Congreso por la Libertad de la Cultura», reunido en Berlín en 1950 y origen de toda una serie de actividades y publicaciones de gran prestigio: *Preuves, Encounter, Tempo Presente*. Véase Denis Boneau, *Estudios sobre las redes estadounidenses de influencia. Cuando la CIA financiaba a los intelectuales europeos,* http://www.voltaire-net.org/article126492.html, [18 de agosto de 2006]

[70] Véase Luis Alberto Moratinos, «En el cincuentenario de la muerte de José Ortega y Gasset: *De Europa Meditatio Quaedam», Revista de Estudios Europeos,* 40, 2005, págs. 103-122.

momento, un Berlín dividido que acababa de salir del bloqueo, no podían ser más expresivos del desgarro de Europa tanto en el pasado reciente como en aquellas mismas fechas. Ortega, reafirmando ahora sus reflexiones sobre la Europa de entreguerras, instaba de nuevo a las naciones europeas, si querían salvarse como naciones, a superarse a sí mismas por medio de un proyecto común.

La aspiración a ese proyecto común había alcanzado el año anterior al discurso de Ortega un importante hito con la celebración del Congreso Europeo de La Haya, convocado por el «Comité de Coordinación de los Movimientos a favor de la Europa Unida»[71], en el seno del cual desempeñaba un destacado papel Winston Churchill. El Congreso de la Haya constituyó un punto culminante en el proceso de confluencia de todos aquellos que aspiraban a la unidad europea. Pero esa confluencia iba a mostrar también las dificultades que se abrían para llevar a la práctica algún modelo de unidad europea que pudiera gozar del consenso de los distintos países y fuerzas políticas. Un año antes, en la localidad suiza de Montreux, los federalistas europeos habían celebrado un congreso cuyas resoluciones apostaban por la unión de los pueblos de Europa «en torno de un poder federal eficaz»[72]. Dichas propuestas fueron trasladadas al Congreso de La Haya, pero la apuesta que representaban era demasiado fuerte frente a las posiciones meramente unionistas. La distancia entre el inicio de un proceso constituyente para la creación de una Europa Federal y otros planteamientos unitarios de menor calado[73] hacía muy difícil la adopción de acuerdos concretos. Por lo demás, no debe olvidarse que el Congreso de La Haya fue una reunión no gubernamental, en la que la participación de dirigentes políticos se efectuaba a título personal y sin ningún tipo de implicaciones para sus respectivos países. Aun así, las resoluciones del Congreso significaron un indudable estímulo para el avance hacia la unidad europea. Impulsado por dichas resoluciones se constituyó en 1949 el Consejo de Europa, institución intergubernamental sin competencias políticas y cuya actividad se centraría en la defensa del sistema democrático y de los derechos humanos.

Otra experiencia práctica de unidad europea, aunque a escala reducida, se venía realizando en Europa desde los años finales de la guerra. En 1944, Bélgica, Holanda y Luxemburgo se habían comprometido por medio de un Tratado firmado en Londres a la creación de una unión aduanera. Como consecuencia de las necesidades de reconstrucción económica tras el final de la guerra, la fecha de entrada en vigor del tratado se pospuso al comienzo de 1948. La aspiración de estos tres países no sólo era eliminar los aranceles internos y establecer tarifas comunes para las mercancías procedentes del exterior sino conseguir también una libre circulación de personas, bienes y servicios. La constitución del Benelux era un ejemplo concreto de integración económica que confi-

---

[71] Formaban parte de dicho Comité todos los movimientos a favor de la Europa unida, incluyendo el «Movimiento Democrático y Socialista para los Estados Unidos de Europa» y los «Nuevos Equipos Internacionales». La única excepción la constituía la recién creada «Unión Parlamentaria Europea» de Coudenhove-Kalergi que, no obstante aceptó colaborar en la preparación del Congreso de la Haya de 1948.

[72] Henri Brugmans, ob. cit., pág. 125.

[73] Como los sostenidos por Wiston Churchill que se limitaban a la constitución de un área de libre comercio en Europa occidental.

guraba además un espacio de cooperación en otro tipo de ámbitos[74] y reforzaba la unión de sus ciudadanos. Un hombre clave en la reconstrucción económica de Francia durante la posguerra, el industrial Jean Monnet[75], convencido precisamente de esa necesidad de superar barreras económicas y acabar con las políticas de protección, iba a convertirse en el inspirador de un proceso de integración europea cuyo método pretendía situarse a medio camino entre las opciones unionistas y federalistas. Antes de acabar la guerra, en 1943, en una lúcida reflexión sobre la paz en Europa, decía Jean Monnet que ésta no sería posible si los Estados se reconstituían

> sobre la base de la soberanía nacional, con lo que ésta supone de política de prestigio y de protección económica. Si los países de Europa se protegen de nuevo los unos a los otros, será necesaria la constitución de amplios Ejércitos. Ciertos países, por el futuro tratado de paz, podrán hacerlo; a otros se les prohibirá. Ya hemos tenido la experiencia de este método en 1919 y conocemos sus consecuencias (...) Los países de Europa son demasiado limitados para asegurar a sus pueblos la prosperidad que las condiciones modernas hacen posible y, por lo tanto, necesaria. Les hacen falta mercados más amplios (...) La prosperidad y el desarrollo social son imposibles a menos que los Estados de Europa formen una Federación o una «entidad europea» que haga de ellos una unidad económica[76].

Lo interesante de los planteamientos de Monnet, que tras la guerra atenuaron los rasgos federalistas iniciales, es que con ellos podía superarse la oposición entre Unión y Federación que estaba esterilizando el debate y las propuestas concretas de los partidarios de la unidad europea. Su sentido práctico y su propia experiencia anterior no sólo lo convertían en un firme enemigo del proteccionismo económico sino también en un defensor de ámbitos de «supranacionalidad» para realizar funciones comunes entre diversos Estados nacionales. Un político francés poco relevante hasta esos momentos, Robert Schuman[77], iba a ser un destinatario privilegiado de ese método del «funcionalismo supranacional». La aplicación inicial del mismo estuvo estrechamente relacionada con el «problema alemán». La reconstrucción alemana, ampliamente apoyada por los países anglosajones como dique ante el expansionismo soviético, contaba todavía con bastantes reticencias por parte de Francia[78]. El protectorado francés sobre el Sarre

---

[74] Los tres países se adhirieron conjuntamente a la Unión Europea Occidental y a la OTAN en 1948 y así lo harían también en 1951 y 1957 cuando se integraron en la CECA y en la CEE.

[75] Sus planteamientos sobre Europa en: Jean Monnet, *Memorias,* Madrid, Siglo XXI, 1985, págs. 259 ss.

[76] Henri Brugmans, ob. cit., pág. 157.

[77] La trayectoria política de Schuman en: René Lejeune, *Robert Schuman: padre de Europa (1886-1963),* Madrid, Palabra, 2000.

[78] De hecho, los designios de Francia en la inmediata posguerra apuntaban a la creación de un bloque económico en Europa occidental, bajo hegemonía francesa, que agruparía a los países del Benelux, Italia, el Sarre y la zona de Renania. Gran Bretaña debería completar y reforzar este bloque en materia de defensa y seguridad. El comienzo de la guerra fría, por la relevancia geopolítica que con ella adquirió la Alemania occidental, condicionó la nueva posición francesa favorable a la creación de un bloque franco-alemán (véase Clemens A. Wurm, «The making of the European Community», *European Review of History,* 6, 2, 1999, págs. 235 ss.).

y el control por parte del conjunto de los aliados de la cuenca del Rhur constituían para Francia la piedra de toque de una actitud todavía temerosa ante el despegue económico de Alemania. Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, tendrá la audacia de dar un salto adelante con la propuesta de colocar el total de la producción franco-alemana de carbón y de acero bajo una Alta Autoridad común, en una organización abierta a la participación de los otros países de Europa. No era, sin embargo un salto en el vacío. Previamente a la propuesta, Schuman conocía ya la predisposición favorable de otros dirigentes Europeos como el luxemburgués Joseph Bech, el alemán Adenauer y el italiano De Gasperi.

El 9 de mayo de 1950 se hizo oficial la propuesta de Schuman, aceptada rápidamente por Alemania, Italia y el Benelux. Que dicha fecha se haya convertido en el día de la Europa unida es un indicador de la trascendencia de la misma para el proceso de integración europea. En 1951 se constituyó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, primer peldaño hacia una completa integración económica que arrancó definitivamente en 1957 con la firma del Tratado de la Comunidad Económica Europea. Comenzaba así a tomar forma el proyecto de unidad europea que se iría desarrollando a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y que ya en el siglo XXI compromete a la gran mayoría de países europeos. Los años de las guerras civiles habían llegado en aquel entonces a su fin para los países europeos occidentales. Pero aun quedaría un largo camino hacia metas más ambiciosas, como las que actualmente se plantean, en una Europa que, desde 1989, ha iniciado su unificación en unos mismos valores de democracia y libertad.

De la segunda posguerra al final de la Guerra Fría: la integración europea en el contexto histórico de la segunda mitad del siglo XX

JUAN CARLOS PEREIRA CASTAÑARES

La historia de la construcción europea es original, compleja, pero apasionante de explicar y escribir. Muchos son los que han reflexionado, impulsado y apoyado este inédito proceso en la sociedad internacional contemporánea; otros, lo han criticado e incluso rechazado por la implicaciones negativas que tenía, desde la pérdida creciente de la soberanía nacional a la «imposición» de un modelo económico neoliberal. De una u otra forma estamos en presencia no de una utopía, sino de una realidad supranacional que hoy agrupa a 25 Estados europeos, cada uno de ellos con personalidad propia pero todos unidos por unos mismos objetivos, que serán 27 el 1 de enero de 2007, y que hace 15 años estaban divididos y enfrentados por el «telón de acero»; hace 61 años estaban sufriendo duramente las consecuencias de una guerra total que había durado seis años; y hace 67 años comenzaban un conflicto europeo, el final de una guerra civil europea que se había dado por iniciada en noviembre de 1918.

¿Qué razones explican este peculiar hecho en la historia continental?¿Cómo explicar esa construcción de un modelo nuevo de cooperación?.¿Cómo llegamos a la formación de la Unión Europea?. Estas y otras preguntas deben ser contestadas en este trabajo en el que jugaremos con tres lógicas de análisis: las que nos proporciona el contexto internacional, la propia evolución de la integración y la dinámica interna de algunas de las principales potencias europeas.

I. LAS RAZONES HISTÓRICAS DE UN PROCESO: EL TIEMPO CORTO

La rendición de Alemania ante los Aliados el 7/ 8 de mayo de 1945, así como la de Japón el 2 de septiembre, ponían fin a la Segunda Guerra Mundial. Un conflicto que

había comenzado en Europa en septiembre de 1939 y que desde 1941 adquirió una dimensión mundial. La intervención de Estados Unidos en el conflicto tuvo un significado muy distinto a su participación en la «Gran Guerra»: ahora no sólo se trataba de terminar con el peligro nazi-fascista —liderando a los «Aliados»—, sino también de diseñar un nuevo orden mundial ante el vacío de poder existente por la decadencia de Europa en su conjunto, en el que debían de primar los intereses norteamericanos. La Unión Soviética de Stalin, por otro lado, había aprovechado también la coyuntura de la guerra para acceder al «status» de gran potencia aliada y participar, con el consentimiento del presidente Roosevelt, a diseñar el nuevo orden mundial. Entre ellos, el primer ministro británico Churchill asistía con voz pero cada vez con menos votos a ese nuevo reparto del mundo. Se producía, así, un primer cambio significativo en las relaciones internacionales contemporáneas[1].

Las bases históricas del proceso de unidad europea

En efecto, a lo largo de la Historia de las Relaciones Internacionales, desde el nacimiento del primer sistema internacional moderno en 1648, Europa, los europeos y sus intereses dominaron de forma hegemónica en el diseño de los respectivos órdenes internacionales. La europeización del mundo era una realidad que parecía incuestionable. Después de la «Gran Guerra», sin embargo, convertida muy pronto en la Primera Guerra Mundial, llegó el primer aviso para los europeos: Estados Unidos a través de su presidente Wilson y la URSS sumida en un proceso revolucionario desde 1917, en el que se alentaba también la revolución mundial, anunciaban el deseo de ocupar un papel más relevante en la escena internacional frente a la «vieja Europa» o la «Europa burguesa-capitalista», según se mirara desde Washington o Leningrado. Las primeras voces respecto a lo que se estaba pasando en, y con Europa, llegaron pronto.

Así es, tras la finalización de la guerra se extendió por el continente una cultura del pesimismo, una profunda desilusión, una crisis sentida por muchos intelectuales que van a considerar que Europa y los europeos entraban en un declive sin precedentes. Obras y autores como P. Valery y su *Crisis del Espíritu;* O. Spengler y su *Decadencia de Occidente;* A. Demangeon y su *Declive de Europa;* A. Toynbee y su *Eclipse de Europa;* J. M. Keynes y sus *Consecuencias económicas de la paz* o el propio J. Ortega y Gasset y su *Rebelión de las Masas,* son ejemplos significativos. Todos, de una u otra manera, insistirán en que Europa estaba atravesando una crisis dramática, que afectaba a la civilización occidental y al orden tradicional. Había que buscar una respuesta[2].

Esta es, en estos momentos, una idea muy interesante para nuestro estudio porque va a relacionar la idea de decadencia con la búsqueda de una alternativa, de una nueva

[1] Véase para analizar el contexto general J. C. Pereira (coord.), *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas* (2.ª ed), Barcelona, 2003.

[2] Véase H. Brugmans, *La idea europea, 1920-1970,* Madrid, 1972, especialmente cap. II; A. Moreno, «La idea de Europa: balance de un siglo», *Cuadernos de Historia Contemporánea,* núm. 21 (1999), págs. 161-179; R. N. Stronberg, *Historia intelectual europea desde 1789,* Madrid, 1994.

vía, que devolviera a Europa y a los europeos su influencia o poder gravemente afectados por los cambios que se habían producido en el sistema internacional. El que fuera el primer presidente de la República italiana, Luigi Einaudi, escribió en esta coyuntura: «La presente guerra es la condena de la unidad europea impuesta por la fuerza de un *imperio ambicioso;* pero también es el esfuerzo sangriento para elaborar *una forma política de orden superior* (el subrayado es nuestro)»[3].

En nuestra opinión, este es el contexto en el que cabe explicarse los primeros procesos de integración europea durante el periodo de entreguerras. Todos recordamos, sin duda, el más conocido y debatido: el Proyecto Paneuropeo del aristócrata y conde austriaco Richard Coudenhove-Kalergi (1894-1972), recogido básicamente en su libro *Paneuropa*[4]. De su proyecto y del ambiente colectivo surgirán propuestas de integración económica (Ch. Gide, W. Woytinsky, L. Loucheur); propuestas de integración política (E. Finnen, H. Kranold, H. Massis); iniciativas individuales (G. Riou, conde Sforza, B. de Jouvenel, E. Herriot) y la propuesta federalista más ambiciosa del ministro de Asuntos Exteriores francés, Aristide Briand. Su *Memorándum sobre la Organización de un Régimen de Unión Federal Europea,* de 1 de mayo de 1930, constituye un hito esencial en la historia de la construcción europea. Aunque fracasó en sus objetivos y el proyecto murió al fallecer el propio Briand, no podemos de dejar de referirnos a él si queremos comprender por qué se inicia de nuevo el proceso integracionista en Europa después de la II Guerra Mundial. De hecho, recordemos, en el segundo párrafo de la famosa *Declaración Schuman* de 1950: «Francia, defensora desde hace más de veinte años de una Europa unida, ha tenido siempre como objetivo esencial servir a la paz. Europa no se construyó y hubo la guerra»; era un saludo y un buen recuerdo de Briand[5].

La postergación de Europa: La II Guerra Mundial

La guerra, efectivamente, comenzó el 1 de septiembre de 1939. El papel de defensor de los intereses europeos estuvo ocupado por el primer ministro británico W. Churchill, autor también de algún trabajo sobre la unidad europea e impulsor de la propuesta de unión franco-británica el 16 de junio de 1940, a raíz del derrumbamiento francés, que fue rechazada por los propios franceses. El primer anuncio de los propósitos que tenían las potencias Aliadas se expresó en la Carta del Atlántico (agosto de 1941) firmada por el presidente de Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, y Winston Churchill en aguas de Terranova. Ambos estadistas proclamaban que sus países no buscaban ningún

---

[3] Cfr. L. Einaudi, *La guerra e l'Únitá Europea,* Milano, 1950, pág. 14.

[4] Las referencias a este proyecto y sus consecuencias para el futuro de la integración europea son numerosas, aunque se podrían destacar los trabajos de F. Chabod, *Historia de la idea de Europa,* Madrid, 1992; P. Gerbet, *La construction de l'Europe,* París, 1994; D. de Rougemont, *Tres milenios de Europa,* Madrid, 1963; A. Truyol, *La integración de Europa. Idea y realidad,* Madrid, 1972. Para conocer el contenido exacto de su propuesta nada mejor que leer su libro *Paneuropa. Dedicado a la juventud de Europa,* traducido por Aguilar en 1927.

[5] Véase Y. Muet, *Le debat européenn dans l'entre-deux guerres,* París, 1997; C. H. Pegg, *Evolution of the European Idea, 1914-1932,* Chapell Hill, 1983.

engrandecimiento, cambios territoriales contrarios a la voluntad de los pueblos, su respeto al derecho de todas las naciones a elegir sus propias formas de gobierno y su deseo de que el autogobierno y los derechos de soberanía retornasen a los pueblos privados de ellos. Estados Unidos y Gran Bretaña eran, también, partidarios de la igualdad de oportunidades y del acceso a las materias primas para todas las naciones. Asimismo se comprometían a promover la cooperación, la justicia, la libertad, el desarme y la paz[6].

El 1 de enero de 1942, en Washington, 26 países firmaban la Declaración de las Naciones Unidas. El texto reiteraba los principios de la Carta del Atlántico (añadiendo el reconocimiento a la libertad de cultos) y hacía hincapié en el compromiso de todos para formalizar, tan pronto como la guerra finalizase, un nuevo sistema de paz y seguridad. El término «Naciones Unidas», empleado ahora por primera vez, había sido acuñado por Roosevelt para sustituir al anterior de «Potencias Aliadas» o «Gran Alianza», preferido por Churchill. Detalles no menos importantes para lo que vendría después.

Grandes objetivos, sin duda, que podrían ser aceptados por todas las potencias al finalizar el sangriento conflicto que afectaba principalmente a Europa. Sin embargo, desde el año 1942, principalmente, se observó un hecho digno de mención: el deseo por parte de las grandes potencias aliadas de aprovechar el propio desarrollo de la guerra para diseñar un nuevo sistema internacional, lo que suponía una ampliación de las zonas de influencia y un equilibrio de poder muy diferente del existente antes de 1939. Era una forma distinta de establecer un orden internacional y el método a seguir fue la convocatoria de una serie de conferencias «en la cumbre», según la terminología de Churchill.

Nada menos que catorce grandes conferencias, desde 1941 a 1945, se fueron convocando en diferentes lugares del mundo. En ellas se fueron adoptando decisiones políticas, militares y económicas de forma conjunta o separada. Sin duda, la colaboración no fue sencilla y los recelos estuvieron siempre presentes entre angloamericanos y soviéticos. Cuatro años de alianza contribuyeron a modificar juicios pasados[7]. Esta estrecha relación y sintonía entre Roosevelt y Stalin, sin embargo, se desarrollaba en un ambiente muy diferente para los europeos. La gran mayoría de sus estados se estaban viendo afectados de forma brutal por la guerra; millones de europeos habían muerto o desaparecido desde 1939; los gobiernos de coalición o en el exilio no tenían el pleno poder que deseaban para mantener una cohesión necesaria ante el enemigo y la recuperación, etc. Todo ello significaba que Europa y los europeos parecían entrar de nuevo en un profundo proceso de decadencia, que se comenzaba a apreciar en la forma en la que se adoptaban las decisiones en la mayor parte de estos encuentros.

Una breve referencia a dos conferencias que fueron ya muy significativas de ese cambio de tendencia al que estamos aludiendo, nos permitirá comprender esta situa-

---

[6] Sobre el papel de Churchill en la guerra, deben leerse sus Memorias bajo el título *La Segunda Guerra Mundial,* 2 vols., Madrid, 2004.

[7] Véase R. Artola, *La Segunda Guerra Mundial,* Madrid,, 1998; M. Gilbert, *La Segunda Guerra Mundial,* Madrid, 2004; A. Hillgruber, *La Segunda Guerra Mundial. Objetivos de guerra y estrategia de las grandes potencias,* Madrid, 1995; B. Liddell Hart, *Historia de la Segunda Guerra Mundial,* 2 vols., Barcelona, 1998.

ción. En julio de 1944 se convocaba en Bretton Woods, Estados Unidos, una Conferencia internacional, cuyo fin era el de reconstruir y hacer gobernable el sistema económico internacional tras el fin de la guerra. De esta conferencia surgieron las dos primeras instituciones económico-internacionales de la nueva era: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Mas allá de este hecho, merece la pena resaltar tres aspectos de interés para el tema que nos ocupa: a) en el diseño sobre ese nuevo sistema se enfrentaban dos proyectos, el liderado por el británico J.M. Keynes, y el que representaba el norteamericano H.D. White, indudablemente triunfó el de White; b) los norteamericanos consiguieron que las ideas liberales en el ámbito económico se impusieran sobre las que hoy podríamos definir como socialdemócratas; c) el dólar se impuso junto al oro como patrón de cambios. Estaba claro que los intereses europeos quedan también aquí definitivamente relegados y que frente a la poderosa «Diplomacia de la Libra» comenzaba, en palabras de R.N. Gardner, la «Diplomacia del Dólar»[8].

Unos semanas más tarde comenzaban en Dumbarton Oaks, de nuevo Estados Unidos, una serie de reuniones con el fin de diseñar la que sería la nueva organización internacional que vendría a sustituir a la desprestigiada Sociedad de Naciones, que será conocida posteriormente como la Organización de Naciones Unidas (ONU). En ella tanto norteamericanos como soviéticos ya dejaron patente que no todos los estados representados en la misma iban a tener el mismo poder de decisión, y que la nueva organización debía de garantizar la supremacía de algunas potencias sobre el conjunto de la comunidad internacional Por cierto, la sede se fijaba en N. York y se alejaba de Ginebra, de Europa.

Las Conferencias de Yalta y Potsdam, en nuestra opinión, vendrán a ser la confirmación del hilo argumental que estamos desarrollando[9]. En la Conferencia de Yalta (4-12 de febrero de 1945) se abordaron principalmente cinco cuestiones: Alemania, Polonia, la intervención de la URSS contra Japón, la Organización de las Naciones Unidas y el futuro de los territorios liberados. De los puntos tratados merece la pena retener los siguientes: la búsqueda de una solución «pactada» a la cuestión alemana, que se convertirá, no obstante, en un tema clave y de conflicto para el futuro; la confirmación de la división de Europa para dar satisfacción a Stalin y la creación y diseño de la ONU.

Sin embargo, la cumbre de Crimea ha sido objeto de variadas interpretaciones. Durante años, la historiografía identificó la Conferencia con el reparto de Europa y del mundo en un sistema rígido de bloques y zonas de influencia. Esta presentación, aireada por el general De Gaulle, ausente de Crimea, y perpetuada por la Guerra Fría, no es del todo cierta aunque tiene parte de verdad[10]. Yalta será, sin duda, el principio de un

---

[8] Cfr. R. N. Gardner, *La diplomacia del dólar y la esterlina. Orígenes y futuro del sistema de Bretón Woods-GATT,* Barcelona, 1994; A. S. Milward, *Historia económica mundial del siglo xx. La Segunda Guerra Mundial, 1939-1945,* Barcelona, 1986. Esta realidad sería en los primeros momentos difícilmente aceptadas por los europeos y el propio Keynes, quien tuvo que escuchar en plena conferencia las palabras de Lord Halifax «Es cierto que ellos tienen las bolsas del dinero, pero el cerebro lo tenemos nosotros». Por cierto, años más tarde White sería acusado de comunista.

[9] Véase P. Brundu (ed.), *Yalta. Un mito che resiste,* Roma, 1988; J. C. Pereira, *Historia y Presente de la Guerra Fría,* Madrid, 1989; P. de Senarcles, *Yalta,* México, 1988.

[10] Cfr. Ch. de Gaulle, *Memorias de Guerra,* Madrid, 2004.

nuevo sistema internacional que se mantendrá hasta 1991, aunque no hubo un reparto como tal de Europa. El proyecto de Roosevelt en vísperas de la capitulación alemana no era el reparto europeo, sino imponer la voluntad de las superpotencias victoriosas y unidas sobre un continente inestable. Por otra parte, también se ha insistido en la debilidad de Roosevelt y su falta de resistencia ante Stalin; sobre su comportamiento sigue existiendo un debate abierto especialmente entre aquellos que sostienen que enfrentarse a Stalin hubiera supuesto la crisis de la coalición beneficiando a los alemanes y japoneses, lo que hubiera supuesto la prolongación de la guerra.

A Yalta va unida la última de las grandes conferencias: Potsdam. En efecto, a mediados del verano de 1945 el triunfo aliado estaba consumado. En mayo Alemania había capitulado; la derrota japonesa, a pesar de la resistencia final, parecía cuestión de tiempo y la ONU comenzaba su funcionamiento. Paralelamente a estos logros comenzaron los síntomas de resquebrajamiento de la coalición vencedora. El clima de entendimiento de Yalta desaparecía sustituido por una creciente desconfianza. La cumbre de Potsdam (17 de julio-2 de agosto de 1945), en las afueras de Berlín, iba a constituir la última reunión al más alto nivel de los Tres Grandes. Algunos protagonistas habían cambiado pues el fallecimiento de Roosevelt, 12 de abril, había convertido en presidente a Truman, menos inclinado a la política de colaboración que su predecesor. Tal sustitución ha sido señalada tradicionalmente como el inicio de una férrea posición antisoviética de Washington y un elemento clave de la tensión aliada. Por el lado británico, Churchill, presente en las primeras sesiones de Potsdam, fue sustituido poco después por el nuevo Primer ministro, el laborista Clement Attlee, ganador de las elecciones. Por último, el líder soviético, Stalin, seguía representando los intereses de la URSS.

Los acuerdos de Potsdam abarcaban distintos apartados. La Conferencia decidió la creación de un Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de las grandes potencias que debía elaborar los Tratados de paz con los satélites de Alemania (Italia, Rumania, Bulgaria, Hungría y Finlandia), y propusiera soluciones a las cuestiones territorios pendientes. Asimismo, Austria —separada de Alemania— fue dividida en zonas de ocupación aliada, acordándose la organización de elecciones libres. Se establecieron nuevos acuerdos sobre Polonia y la frontera con Alemania, un país, y su capital, Berlín, dividido en cuatro zonas y sobre el que había un acuerdo: Alemania sería desmilitarizada, democratizada, desnazificada y se iniciaría un juicio a los criminales de guerra por un tribunal excepcional con sede en Nuremberg para los principales jefes nazis. Se determinó el nivel de las reparaciones y la forma de proceder a su pago, además de someterla a un estricto control económico.

La II Guerra Mundial, terminó el 2 de septiembre de 1945, tras el impacto causado en el mundo por la noticia de que se habían lanzado dos bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki, con un saldo de miles de muertos. Era un brutal final que, por otro lado, daba paso al nacimiento de un nuevo tipo de diplomacia, la llamada diplomacia atómica, y a un nuevo elemento de poder para Estados Unidos[11].

Se habían producido durante seis años una gran cantidad de acontecimientos en el mundo y en Europa. Muchos líderes e intelectuales europeos habían reflexionado sobre

[11] Véase el trabajo del corresponsal J. Hersey, *Hiroshima,* Madrid, 2002.

estos eventos e incluso, como ha señalado recientemente Richard Overy, se habían librado del terror nazi y había triunfado la democracia no sólo por la ayuda de los norteamericanos, sino que también debían la victoria al totalitarismo soviético[12]. El mundo se estaba transformando rápidamente y el panorama en 1945 no era alentador, pues millones de europeos habían muerto, estaban heridos o estaba siendo liberados de los terribles campos de concentración nazis. Se abría, así, una nueva oportunidad para recuperar el poder perdido, unir a los europeos y hacer frente a los nuevos retos de la segunda posguerra mundial[13].

De nuevo, se retomaba la idea expuesta anteriormente y expresada en una frase: «frente a la decadencia, la unidad». Líderes políticos, hombres de la Resistencia, gobiernos en el exilio, retomaron la idea de la unidad continental frente a la adversidad, la decadencia, la división y el final de un proceso de consecuencias terribles: la guerra civil europea[14]. Era la nueva base de la que partiría el impulso ya definitivo de la *construcción europea.*

Recordemos brevemente la propuesta del político belga, Paul-Henri Spaak, animando a los gobiernos belga, luxemburgués y holandés a crear una Unión Monetaria y Aduanera —el futuro Benelux— que se lograría entre 1943-1944. También la ya aludida propuesta franco-británica. Las iniciativas de diversos líderes de la Resistencia al nazismo y al fascismo, promoviendo acciones en pro de la unidad continental, como el Manifiesto de Ventote o la Carta del Consejo Nacional de la Resistencia, que culminarían en el Manifiesto de las Resistencias Europeas (julio 1944). Sin olvidar, las propuestas federalistas de A.Spinelli, E. Rossi, H. Frenay, E.Kogon o el Movimiento Federalista Europeo[15].

Pero no olvidemos tampoco, para finalizar este periodo clave, que la idea de unidad había estado presente también en los que hemos venido a denominar como Modelos de Unidad Totalitaria durante la II Guerra Mundial. Por un lado, el Modelo Totalitario Nazi, cuyo objetivo era el de crear un nuevo «Imperio Germánico de la Nación Alemana», a través de la formación de un Nuevo Orden Europeo, que aparece ya en el *Mein Kampf.* Por otro lado, el Modelo Totalitario Soviético, con un carácter más limitado, pero también ambicioso, que se había puesto en marcha desde julio de 1944 cuando Stalin inicia el proceso de «liberación» de la Europa central y oriental por parte del Ejército Rojo[16].

---

[12] R. Overy, *Por qué ganaron los aliados,* Barcelona, 2005.

[13] G. Ambrosius y W. H. Hubbard, *Historia social y económica de la Europa del siglo XX,* Madrid, 1995.

[14] Véase En este sentido el interesante trabajo de E. Nolte, *La guerra civil europea (1917-1945),* México, 1994.

[15] Cfr. J. B. Duroselle, *L'idée d'Europe dans l'Histoire,* París, 1965; M. Espadas (comp.), *Los intelectuales y la identidad cultural europea,* Madrid, 1994; R. Girault, G. Bossuat y R. Frank (dirs.), *Consciente et identité européennes au xxè siècle,* París, 1994; Una reflexión interesante la tenemos en P. H. Spaak, *Combates sin acabar,* Madrid, 1973.

[16] Ejemplos de trabajos en los que se pueden ver estos planteamientos pueden ser los de M. Burleigh, *El Tercer Reich,* Madrid, 2003; I. Kershaw, *Hitler, 1889-1936,* Barcelona, 2002; J. J. Marie, *Stalin,* Madrid, 2003; S. Sebag, *La Corte del Zar Rojo,* Barcelona, 2004 y la obra básica de A. Bulow, *Hitler y Stalin. Vidas paralelas,* Barcelona, 1994.

Al finalizar la guerra, los europeos van a valorar el estado del continente, reflexionaran sobre su futuro —quizás menos que tras la «Gran Guerra»— y buscarán una alternativa firme y decidida: la construcción de una Europa unida. No había demasiado tiempo y era preciso comenzar a trabajar.

El balance inmediato de la guerra

En 1945 la situación de Europa en su conjunto era dramática. De los 55 ó 60 millones de muertos, 35 millones de heridos y más de 4 millones de desaparecidos, el mayor número de bajas se había producido en los países europeos: la URSS (más de 22 millones), Alemania (más de 5), Polonia (6,6 millones) o Yugoslavia (1,7 millones). Población joven en su mayoría, más del 70 por 100 de las víctimas pertenecían a la población civil —iniciando un cambio de tendencia imparable hasta hoy— y hombres y mujeres en edad laboral. A todo ello se añadió en Europa una dramática experiencia de desplazados, expulsiones masivas, evacuados y refugiados, que provocó el mayor movimiento migratorio de su historia contemporánea —en torno a 50 millones de personas— que afectó, especialmente, a la Europa central y oriental.

Territorialmente no se quiso hacer una profunda transformación del mapa europeo, como la ocurrida en 1919, pero, desde luego, fue de nuevo la URSS la más beneficiada al asegurarse un «glacis de seguridad» en la Europa central y oriental —confirmando así el deseo de desarrollar su Modelo de Unidad Totalitario—, y los más perjudicados Polonia y, sin duda, Alemania, cuyos trazados fronterizos y el Tratado de paz quedaron «en suspenso» ante las discrepancias existentes entre los Aliados. Estados Unidos ampliaba también sus zonas de influencia en el mundo, especialmente en Asia, comenzado así la construcción del que será llamado como «Nuevo Imperio americano». Frente a este panorama los europeos reducían progresivamente su presencia en el mundo —un signo más de decadencia—, cuyo símbolo más preclaro será, en nuestra opinión, la concesión de la Independencia de la India por parte de Gran Bretaña el 15 de agosto de 1947.

El balance económico era igualmente desigual. A pesar de que el 21 por 100 de los gastos totales que provocó la guerra correspondió a Estados Unidos, los norteamericanos utilizaron el conflicto para consolidar una posición de hegemonía incontestable dentro del sistema económico mundial, frente a una decadencia, también económica, de Europa. Las razones son muy precisas: a) frente a las destrucciones europeas, el territorio norteamericano salió incólume del conflicto; b) si en Europa la guerra supuso una reducción fortísima de su actividad económica, en Estados Unidos el PNB aumentó en un 60 por 100 entre 1940 y 1945, gracias sobre todo a la importancia que adquirió la industria de guerra; c) descendió drásticamente el número de parados y aumentó el consumo; d) el 80 por 100 de las reservas de oro estaban en manos norteamericanas, fortaleciendo el papel del dólar como patrón de cambio y moneda de reserva; e) más de

la mitad del PNB mundial correspondía a Estados Unidos y sus actividades comerciales representaban al final de la guerra más del 40 por 100 del total mundial. Con razón se afirmó que para Estados Unidos la guerra había sido el mejor negocio del siglo. Su posición hegemónica en la estructura económica internacional quedó patente, como hemos visto, en la Conferencia de Bretton Woods. Se iniciaba también en este campo la «era norteamericana»[17].

En Europa la situación era bien distinta. Las pérdidas materiales resultaban catastróficas, aunque desigualmente repartidas. Las principales ciudades europeas —excepto las británicas y de países neutrales— quedaron destruidas: en algunos casos, como Varsovia, el aniquilamiento fue de tal que se consideró insegura su reconstrucción; sobre Berlín, reducida a escombros, se pensaba en quince años para levantarla y en Düsseldorf, sometida a un terrible bombardeo final, el 93 por 100 de las casas era inhabitable. Asimismo los principales nudos de comunicación, redes ferroviarias, infraestructuras viarias, sistemas de canalización, y gran parte de la flota mercante de los países europeos estaban inservibles o gravemente dañados. Al final del conflicto faltaba ropa, calzado, objetos de uso doméstico y combustible, carbón, etc. El hambre, el frío y la escasez de artículos elementales determinaban la vida cotidiana de la población europea. En todo el continente se aplicaba un riguroso racionamiento de los alimentos y países enteros vivían de la caridad[18].

Ahora bien, el cuadro desolador de Europa escondía, oculto, una realidad diferente. La debilidad europea era relativa y en ciertos casos transitoria: aunque con una economía al borde de la ruina, los centros de producción no estaban completamente destruidos. Restablecidas las comunicaciones, subsanados por problemas de organización y —punto clave— ayudados por la iniciativa exterior, el aumento de la producción y el crecimiento económico podían estar próximos. Se presentaba de nuevo a lo europeos un reto, ahora quizá más importante que en periodos anteriores. La experiencia de la etapa de entreguerras y las iniciativas surgidas durante la conflagración mundial, pronto fueron rescatadas por los que posteriormente denominaremos «padres de Europa».

«Decadencia, División, Reconstrucción, Debilidad», eran no sólo palabras, sino ideas, sentimientos colectivos entre los europeos al finalizar la guerra. Edgard Morin escribirá que: «la idea de Europa sale entonces de la nebulosa es la que se había refugiado a partir del siglo XVI y va a encontrar un principio parcial, limitado y circunspecto de encarnación. El motor de esta primera encarnación de una idea europea metanacional es la voluntad de exorcizar el espectro de la antigua amenaza y el de la nueva amenaza»[19]. Ahora bien, junto con este sentimiento colectivo aparecerán, y este es un aspecto novedoso, una serie de factores externos que contribuirán de forma esencial al proceso de construcción europea.

---

[17] Cfr. R. Aron, *La república imperial — Los Estados Unidos en el mundo (1945-1972),* Madrid, 1976; S. Sefaty, *La politique étrangere des Etats-Unis de Truman a Reagan,* París, 1986 y una reflexión más amplia en el Dossier «Estados Unidos. Imperio o poder hegemónico», *La Vanguardia,* núm. 7, julio/septiembre de 2003.

[18] Véase M. Cabrera, S. Juliá y P. Martin Aceña (comps.), *Europa, 1945-1990,* Madrid, 1992.

[19] Véase E. Morin, *Pensar Europa,* Barcelona, 1988.

Los impulsos desde el exterior

En primer lugar, la construcción europea se verá alentada fuertemente por el proceso de cooperación económica internacional que arranca de Bretton Woods. En esa importante reunión internacional, no sólo se inició la nueva era del capitalismo liberal, sino que además se dio paso a un amplio proceso de cooperación económica multilateral. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial serán unos precedentes incuestionables. A partir de ellos, como nos indica Donato Fernández, las relaciones económicas internacionales se enmarcan en un contexto de cooperación de economías libres, en el que aprecia con intensidad «la polarización de las relaciones económicas que tienden a concentrase en ámbitos regionales»[20]. Ese es el proceso que arranca de 1944 y que conducirá, entre otros, a la firma del GATT en 1947. En este ambiente de cooperación económica multilateral se inscriben, precisamente, los procesos de integración económica[21].

En segundo lugar, desde la propia Organización de Naciones Unidas se alentará también el proceso integrador regional. El Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas, y de forma concreta el artículo 52, así como el Capítulo IX, no sólo permiten sino que alientan los acuerdos regionales tanto para la búsqueda de la paz y la seguridad internacionales, como para el desarrollo de una cooperación económica y social. En virtud de ello y ante las condiciones pésimas en que se encontraban muchos pueblos europeos, la ONU impulsó en 1947 la creación de la Comisión Económica para Europa, con el mandato de ayudar a reconstruir la Europa de posguerra, desarrollar actividades económicas y reforzar las relaciones económicas entre los países europeos y entre éstos y los otros países del mundo. Era la primera de las cinco comisiones regionales establecidas por el Comité Económico y Social. Su sede se fijó en Ginebra y pronto será un aliciente para la cooperación económica europea que, como consecuencia de la creciente tensión internacional que culminó en la Guerra Fría, sólo será posible entre los países de la Europa Occidental[22].

En tercer lugar, la integración continental se verá también impulsada por la nueva etapa del sistema económico capitalista que se inicia en 1945. Una etapa en la que además de imponerse crecientemente el modelo económico norteamericano, se necesitaba la creación de grandes espacios económicos a donde dirigir una producción masiva de bienes de todo tipo, gracias a la constante evolución tecnológica, las mayores dimensiones de las empresas, la creación de grandes multinacionales y el mayor volumen del capital inmovilizado. La existencia de muchos mercados europeos, el temor a un bilateralismo, a un rígido proteccionismo o a una ampliación de las políticas nacionalizadoras por parte de los diferentes gobiernos en plena posguerra, hicieron que desde el exterior,

---

[20] D. Fernández, *Historia y economía de la Unión Europea,* Madrid, 2000, pág. 10 y ss.

[21] Véase B. Balassa, *The theory of Economic Integration,* Londes, 1973 y W. Molle, *The Economic of European Integration. Theory, Practice, Policy,* Aldersholt, 1991.

[22] Véase M. Seara, *Las Naciones Unidas a los cincuenta años,* México, 1995; J. Montaño, *Las Naciones Unidas y el orden mundial (1945-1992),* México, 1992.

ya sea la ONU, ya sea Estados Unidos o ya sean las nuevas organizaciones económicas internacionales, se fomentara una diplomacia macroeconómica y una creciente apertura y liberalización de los mercados nacionales. Este proceso, en una Europa en reconstrucción necesitará, a su vez, un nuevo impulso exterior[23].

En efecto, ese impulso tendrá, en este caso, un cariz ideológico. Al término de la guerra la colaboración aliada, especialmente entre Estados Unidos y la URSS, pareció que se iba a mantener y que ambas grandes potencias iban a respetar lo acordado en las principales conferencias aliadas. Sin embargo, algunos observadores ya apreciaron las primeras discrepancias surgidas en Potsdam, en especial la forma diferente en que se entendieron los acuerdos firmados por parte de norteamericanos y soviéticos, la falta de una voz autorizada y común en Europa para actuar conjuntamente en favor de un proceso de cooperación que alentara la reconstrucción continental, el impacto de la diplomacia atómica y la cuestión alemana, como aspectos centrales. Para algunos autores procedentes del realismo político, el vacío de poder que se había producido en Europa era la clave de la ruptura de la colaboración aliada[24]. Quizá puede afirmarse que la cooperación aliada en el desarrollo de las sesiones del Tribunal militar interaliado de Nuremberg, que el 1 de octubre de 1946 anunciaba sus sentencias, fue el último acto solidario entre los occidentales y la Unión Soviética[25].

En Estados Unidos, no parecía existir, a priori, un ambiente propicio al enfrentamiento político o ideológico con los soviéticos, quizá sabedores de los recursos superiores de poder de los que disponían. De hecho, la vuelta a la normalidad parecía ser la pauta a seguir por parte del presidente Truman, que había decidido la retirada paulatina de los soldados norteamericanos del continente, de tal forma que a principios de 1947 sólo había 391.000 soldados frente a los 3,1 millones que habían permanecido en territorio europeo al finalizar la guerra[26]. No obstante, en Europa las impresiones, manifestaciones y conductas iban a transformarse de forma súbita.

Tres personajes distintos y distantes van a alertar de una forma definitiva a los norteamericanos, y al mundo, acerca de la nueva situación internacional: Stalin, Churchill. y Kennan.

En efecto, el 9 de febrero de 1946, Stalin recordaba —en un discurso público titulado «Nuevo plan quinquenal para Rusia»— cómo la guerra había sido causada por el funcionamiento del sistema capitalista y cómo la victoria había significado el triunfo del sistema soviético (no de los aliados, según hasta ahora se decía), subrayando las

---

[23] D. H. Aldcroft, *Historia de la economía europea (1914-2000),* Barcelona, 2003

[24] Este es el caso de H. Kissinger, que escribirá: «El desplome de la Alemania nazi y la necesidad de ocupar el resultante vacío de poder hizo que la asociación de tiempos de guerra se desintegrara. Los propósitos aliados eran demasiado divergentes: Churchill deseaba impedir que la Unión Soviética dominara Europa central; Stalin quería que sus victorias militares y los heroicos sufrimientos del pueblo ruso fuesen pagados en moneda territorial. El nuevo presidente, Harry S. Truman, al principio se esforzó por llevar adelante el legado de Roosevelt y mantener unida a la alianza. Sin embargo, al término de su primer mandato hasta el último vestigio de armonía entre los Aliados se había desvanecido», en *Diplomacia,* Barcelona, 1996, pág. 450.

[25] Cfr. H. Thomas, *Paz Armada. Los comienzos de la Guerra Fría (1945-1946),* Barcelona, 1988.

[26] H. S. Truman, *Memorie,* 2 vols., Milán, 1996.

profundas diferencias existentes entre el capitalismo y el socialismo, para concluir afirmando que la convivencia entre ambos era incompatible[27]. La primera valoración occidental de este discurso llegaría a través de W. Churchill[28].

El político británico, ahora en la oposición, fue el primero en advertir, con duras palabras, la gravedad de las palabras y la situación en Europa, reclamando la unidad de las naciones occidentales así como una política de firmeza frente a las iniciativas soviéticas. El 5 de marzo de 1946, en la Universidad de Fulton (Missouri), Churchill denunciaba en un discurso —«El nervio de la paz»— la «cortina de hierro» (convertida posteriormente en «telón de acero»), que desde Stettin, en el Báltico, a Trieste, en el Adriático, había caído sobre la Europa Oriental que, aislada del continente, vivía sometida no sólo a la influencia soviética, sino al control de Moscú. La tiranía soviética era el nuevo peligro del mundo. La URSS, según entendía el ex-primer ministro británico, no deseaba una guerra, sino aprovecharse de los resultados del último conflicto y proceder a una expansión ilimitada de su poderío y de su doctrina. En este famoso discurso Churchill insistió en una interesante idea para nosotros: la solución a largo plazo de la situación europea era su unidad «de la cual ninguna nación puede quedar permanentemente proscrita»[29]. Stalin calificó el discurso como un «acto peligroso», un «llamamiento a la guerra contra la URSS» y la Historia oficial de la política exterior soviética como el «manifiesto ideológico del imperialismo norteamericano»[30].

El enfoque de Churchill, como hemos dicho, se presentaba ante los norteamericanos —el presidente escuchó en primera fila sus palabras— en un ambiente de duda, de incertidumbre. Un debate interno oponía a los defensores del «postulado de Yalta», partidarios del espíritu de conciliación y cooperación, y los del «postulado de Riga». Entre los seguidores del «postulado de Riga» (ciudad donde los norteamericanos formaban a sus sovietólogos antes de 1939), figuraba George Kennan —diplomático acreditado en la embajada norteamericana en Moscú— quien a finales de febrero de 1946 definía, en un extenso telegrama de «8.000 palabras», las claves de la política soviética y cuál debía ser la respuesta. Kennan definía esa política como expansionista pero prudente y, en consecuencia, el primer objetivo de Washington debía ser contener esas tendencias con firmeza y vigilancia. Los soviéticos, seguía afirmando, herederos de la ideología revolucionaria pero también de las tradiciones de la Rusia zarista, buscaban un poder absoluto. Consideraban al mundo exterior hostil y estaban convencidos del antagonismo innato entre el capitalismo y el socialismo. Todo ello hacía imposible

---

[27] Algunas frases de ese discurso son básicas como esta: «Ahora, la victoria significa, ante todo, que nuestro sistema social soviético ha ganado; que el sistema social soviético ha demostrado ser más capaz de vivir y ser más estable que un sistema social no soviético», o también: «Nuestros marxistas declaran que el sistema capitalista de economía mundial entraña elementos de crisis y de guerra; que el desarrollo del capitalismo mundial no sigue un camino firme y uniforme hace adelante, sino que procede mediante crisis y catástrofes», en *The New York Times,* 10 de febrero de 1946.

[28] Véase J. C. Pereira, *Los orígenes de la Guerra Fría,* Madrid, 1997; J. L. Gormly, *From Potsdam to the Cold War,* Londres, 1990.

[29] Véase R. R. James (comp.), *Winston S. Churchill: His Complete Speeches, 1897-1963,* Nueva York/Londres, 1974, vol. VII, págs. 7.825 y ss.

[30] Cfr. *Historia de la Política Exterior de la URSS, 1945-1970,* Moscú, 1974, especialmente cap. VII.

que Moscú pensara con sinceridad en una comunidad de objetivos entre la URSS y las potencias capitalistas. Para Kennan, frente a la presión soviética contra las instituciones del mundo libre, había que oponer una contención de fuerza acertada y paciente[31].

Los testimonios de los tres protagonistas anteriores se enmarcaban no sólo en un cambio de tendencia en el ambiente internacional, que conducía al enfrentamiento y la ruptura de la colaboración aliada, sino también a una nueva y «peligrosa» situación en Europa, que iba a provocar reacciones y respuestas importantes para la búsqueda de una nueva identidad europea.

En efecto, el triunfo en la guerra sobre el nazismo y el fascismo se debió, en gran parte, a los poderosos ejércitos de las potencias aliadas. Sin embargo, los fenómenos de Colaboracionismo y Resistencia fueron también muy significativos, en tanto en cuanto el campo de batalla se había ampliado hasta incluir fuerzas políticas e implicar a las masas populares en un conflicto paralelo que tendrá amplias consecuencias para las políticas internas de muchos Estados europeos. No es el lugar para detenernos en estos movimientos pero sí debemos recordar su legado en el campo de la lucha por la liberación e independencia de los pueblos, el antifascismo, la renovación moral, la necesidad de llevar a cabo una amplia política de nacionalizaciones, de ampliación de la legislación social, de la apuesta por el pacifismo o el antimilitarismo y también, no lo olvidemos, como hemos apuntado anteriormente, alentando el proceso de unidad europea, por lo general desde una perspectiva federalista[32].

El resultado concreto de estos movimientos, especialmente integrados por comunistas y socialistas, fue el imparable ascenso de los comunistas en Europa occidental[33]. En Italia se pasó de los 12.000 miembros en 1924 a 1,7 millones en 1946; en Francia de los 327.000 militantes en 1937 se superaba en 1945 el millón de afiliados. En Bélgica, Holanda, en Noruega, etc, se producía un crecimiento continuo. Todo ello se tradujo en resultados electorales precisos: en Francia en 1946 los comunistas obtuvieron el 28,2 por 100 de los votos —el partido más votado—; en Italia el PCI obtuvo el 18,9 por 100 de los votos en 1946; en Holanda alcanzaron el 10,5 por 100 de los votos; en Dinamarca el 12,5 por 100; en Finlandia el 23 por 100 y en Noruega el 12 por 100. En la parte alemana controlada por los soviéticos se convertirá en la fuerza hegemónica y en las partes occidentales la recuperación será más lenta y discontinua. En el caso de los partidos socialistas, los franceses, alemanes, los italianos y los laboristas británicos constituyeron las fuerzas más importantes, aunque en algunos casos no podían competir con los comunistas y en otros, como Gran Bretaña, habían ganado las elecciones.

---

[31] Sobre Kennan, sin duda el mejor sovietólogo que ha tenido Estados Unidos y que ha muerto recientemente, se pueden leer sus trabajos en español *Memorias de un diplomático,* Barcelona, 1971 y *Rusia y Occidente bajo Lenin y Stalin,* Buenos Aires, 1962. Su famoso telegrama luego fue publicado en la revista *Foreign Affairs* en el verano de 1947 bajo el seudónimo de «Mister X», causando un amplio debate internacional.

[32] Véase H. Bernard, *Histoire de la résistence européenne,* París, 1968; H. Michel, *Los movimientos clandestinos en Europa,* Barcelona, 1972 y K. Zentner, *La resistencia en Europa (1939-1945),* Barcelona, 1975.

[33] G. Eley, *Un mundo que ganar. Historia de la izquierda en Europa (1850-2000),* Barcelona, 2003; G. Mammarella, *Historia de la Europa Contemporánea (1945-1990),* Barcelona, 1990.

Los importantes triunfos de los partidos de izquierda en los principales países europeos obligaron a formar gobiernos de coalición en los que se unieron a las fuerzas liberales o demócrata cristianas, constituyendo entre el 75 y el 80 por 100 del electorado.

No obstante, la creciente tensión entre Estados Unidos y la URSS en 1946 tuvo también sus efectos en la política interna de los Estados europeos, con implicaciones continentales e internacionales. Tres casos fueron ejemplares, Francia, Italia y Alemania[34].

Por un lado, mientras que en Italia el peso de los partidos de izquierda era cada vez mayor, frente a una democracia cristiana necesitada de su apoyo, el presidente del Consejo, De Gasperi, sabía que su primer objetivo debía ser el de la reconstrucción del país y la mejora de la situación de los ciudadanos. Su primer viaje al extranjero fue a Estados Unidos en busca de ayuda económica. Como nos indican dos autores clásicos como Tarchiani y Adstans, en las conversaciones del presidente con representantes del gobierno norteamericano, quedó claro que las nuevas ayudas que estaban dispuestos a conceder estarían subordinadas a «la estabilidad y consolidación del régimen democrático italiano». O lo que es lo mismo, a la exclusión de los comunistas y los socialistas del gobierno; «nos lo han dicho por todas partes», dirá el propio De Gasperi. Pronto se obtendrían los resultados apetecidos por la Administración norteamericana y la izquierda salió del gobierno, produciéndose, a su vez una división interna entre socialistas y comunistas[35].

En Francia la situación era algo diferente a la italiana pero pronto los acontecimientos internacionales tuvieron su eco. La IV República desde 1947 contaba con un Presidente socialista, Vincent Auriol, y unos gobiernos caracterizados por una inestabilidad y una alternancia de figuras y partidos: De Gaulle hasta enero de 1946; el socialista Goubin (enero-junio), el demócrata cristiano Bidault (junio-noviembre), el socialista Blum (diciembre 1946 a enero 1947) y Ramadier (enero-noviembre 1947), que presidió un gobierno de coalición con presencia comunista que pronto se vería amenazado por todos los frentes, provocando el nombramiento el noviembre de 1947 de Robert Schuman, líder del Movimiento Republicano Popular (MRP), y la exclusión de los comunistas del gobierno[36]. Tanto por parte de las fuerzas conservadoras como por parte de los socialistas, los comunistas eran el «enemigo a batir» y tanto unos como otros contaban con un «aliado externo», la Administración norteamericana. Como nos señala el propio Monnet, las presiones norteamericanas anticomunistas comenzaron en marzo-abril de 1946, con ocasión del empréstito de 650 millones de dólares negociado por Blum y Monnet y no se paralizarían, sino al contrario, hasta 1947[37].

En Europa apareció con fuerza otro problema que iba a tener enormes repercusiones para el futuro del continente: la cuestión alemana. Como ya es conocido, tras des-

---

[34] Véase A. Varsori (ed.), *Europe, 1945-1990s. The End of an Era,* Nueva York, 1995.

[35] Véase A. Tarchiani, *Dieci anni tra Roma e Washington,* Milán, 1955 y L. Adfstan, *De Gasperi nella politica estera italiana, 1944-1953,* Milán, 1953; G. Mammarella, *L'Italia Contemporánea (1943-1989),* Bolonia, 1990, especialmente Parte Primera.

[36] P. de Beaumont, *La IV République: politique intérieure et européenne,* Bruselas, 1960; R. Cole, *Historia de Francia,* Madrid, 1995.

[37] Cfr. J. Monnet, ob. cit., págs. 249 y ss.

cartar la desmembración, los Tres Grandes en Potsdam decidieron tratar a Alemania como una unidad económica y establecer en un futuro no lejano una administración central en materia de finanzas, transportes, comunicaciones, comercio exterior e industria. Por el momento —y hasta la firma de un Tratado paz—, Alemania estaría dividida en cuatro zonas de ocupación y sometida a la tutela conjunta de los aliados a través del Consejo de Control interaliado. El Consejo se encargaría de coordinar las políticas en las diferentes zonas; no obstante, cada potencia se cobraría por separado las reparaciones en su zona, con excepción de la URSS, cuya grandes pérdidas se verían recompensadas por reparaciones adicionales procedentes de las zonas occidentales. Las decisiones de Potsdam resultaban, en realidad, imprecisas y bastante generales lo que inducía a todo tipo de interpretaciones.

Las dificultades aparecieron pronto. La tutela común implicaba una concertación cuatripartita en cuanto a la política a desarrollar, pero, salvo en la desnazificación, las divergencias eran palpables en el resto. El Consejo de Control era incapaz de funcionar como órgano de coordinación: cada potencia gobernaba de forma prácticamente autónoma, en función de sus objetivos particulares y de una política propia. Francia —ausente de Potsdam— rechazaba toda idea de una unificación alemana por considerarla una grave amenaza a su seguridad, inclinándose por una Alemania lo más fraccionada posible y reclamando —como garantía frente a un nuevo resurgimiento germano— la internacionalización del Ruhr y el control sobre el Sarre. Por otra parte, rechazaba cualquier germen de una futura administración central de Alemania. En tanto no obtuviera resultados, Francia bloqueaba la labor del Consejo de Control[38].

La URSS —insatisfecha por el pago de las reparaciones y aprovechando el obstruccionismo francés— adoptó las primeras medidas unilaterales en su zona, rompiendo con los términos de Potsdam. Comenzó a organizar políticamente el territorio bajo su administración, autorizando el establecimiento de partidos, en gran medida para legitimar el funcionamiento del activo partido comunista alemán (KPD). EL KPD, al igual que ocurría en otras zonas del Este, buscó la colaboración con otras formaciones para alcanzar una base política mayoritaria: fruto de ese planteamiento, en abril de 1946, logró una fusión con los social-demócratas (SPD), creando un nuevo partido, partido de unidad socialista (SED), que tras establecer otras formas de cooperación antifascistas con el resto de formaciones acabó por dominar la vida política del Este alemán. Paralelamente, Moscú introducía reformas radicales socio-económicas destinadas a transformar las estructuras básicas de su zona e implantar una «democracia socialista»[39].

Los occidentales opusieron a esas iniciativas el surgimiento de instituciones político-económicas liberales y capitalistas. En agosto de 1945, franceses, británicos y norteamericanos restablecieron los partidos políticos alemanes (socialdemócratas, liberales, demócrata-cristianos y comunistas).

---

[38] J. R. Diez Espinosa y R. M. Martin de la Guardia, *Historia Contemporánea de Alemania (1945-1995),* Madrid, 1998, especialmente capítulo 1.

[39] Visiones generales del proceso las encontramos en los trabajos de H. Bogdan, *La historia de los países del Este,* Buenos Aires, 1990; R. Martin y G. Pérez, *La Europa del Este, de 1945 a nuestros días,* Madrid, 1995; R. Service, *Historia de Rusia en el siglo xx,* Barcelona, 2000.

De esta forma, en 1946 el Consejo de Control estaba paralizado y las cuatro zonas de ocupación aisladas entre sí, con el resultado de un desarrollo diferente en cada una. Las reparaciones y el futuro industrial alemán eran, al respecto, paradójicos. Los Estados Unidos renunciaron a los planes anteriores y prefirieron ayudar a la reconstrucción de una Alemania próspera y fuerte y, por tanto, menos proclive a dejarse atrapar por el comunismo. Los soviéticos, por el contrario, condicionados por las exigencias de la reconstrucción de su arruinado país, aplicaron una política de recaudación por reparaciones durísima. En este contexto, en mayo de 1946, se suspendió la entrega a los soviéticos de material destinado a las reparaciones provenientes de la zona americana (tal y como estaba acordado) y en julio se decidió fusionar económica y administrativamente esta zona con la de los británicos, estableciendo la «bizona» que comenzó a funcionar el 1 de enero de 1947[40].

Mientras tanto, los esfuerzos del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores para elaborar el Tratado de paz con Alemania fracasaron. Ni en la reunión de Londres (septiembre-octubre de 1945), ni en la de París (abril-julio de 1946) hubo acuerdo aliado sobre el futuro político del país. Estados Unidos, temiendo un proceso de satelización, comenzó a reaccionar. El 6 de septiembre de 1946, el secretario de Estado Byrnes consideró llegado el momento de dar a los alemanes plena libertad en la reconstrucción económica del país y, por tanto, la constitución de un gobierno central alemán, elaborándose rápidamente las condiciones de paz que ese gobierno pudiera adoptar. La concertación sobre Alemania podía considerarse fracasada a finales de 1946, al igual que la firma de un Tratado de Paz[41]. Era también el momento de incorporar a los alemanes a las iniciativas occidentales de cooperación pues, tal y como señaló Monnet en 1943, «En 1918 ganamos la guerra, pero en 1919 perdimos la paz. Después de la guerra habrá que construir una comunidad en la que no haya vencedores ni vencidos, sino socios iguales ante una ley común. Lo que necesitamos es una sociedad democrática, una comunidad de derecho, un mercado a la medida de los bloques más dinámicos del planeta» y en esa comunidad no podía faltar Alemania, o por lo menos la futura República Federal de Alemania que se crearía en mayo de 1949.

Guerra Fría y construcción europea

Como se puede comprobar, en el año 1946 el camino hacia la ruptura entre Estados Unidos y la URSS estaba casi en su punto final. En ese camino Europa estaba en el punto de mira de Washington y Moscú. Ambas potencias y sus respectivos dirigentes habían decidido utilizar el vacío de poder dejado por los europeos y las tensiones internas de los principales países como campo de batalla[42].

---

[40] Véase D. Botting, *From the Ruins of the Reich: Germany, 1945-1949,* Nueva York, 1985 y H. Ménudier (dir.), *L'Allemagne occupée, 1945-1949,* Bruselas, 1990.

[41] Cfr. J. Byrnes, *Speaking Frankly,* Nueva York, 1947.

[42] R. E. Powaski, *La Guerra Fría. Estados Unidos y la URSS, 1917-1991,* Barcelona, 2000.

Para Estados Unidos y su presidente Truman, había que contener la expansión del comunismo y la acción subversiva de su «quinta columna», los partidos comunistas, tal y como había preconizado Kennan. Una Europa democrática y políticamente estable podía ser la barrera más importante para esta amenaza. Una recuperación económica acelerada mas una política económica abierta, liberal y no socializante, como parecía que se estaba poniendo en marcha en los principales países europeos, era la base más consistente para unir los intereses del capitalismo norteamericano y europeo y asentar las bases de la nueva estructura económica internacional establecidas en 1944.

Para la URSS y su dirigente Stalin, la expansión territorial e ideológica conseguida a través del Ejército Rojo en el proceso de «liberación» de los pueblos de la Europa central y oriental, era un paso importante pero no único. La satelización progresiva de los países controlados por los soviéticos, la implantación de modelos económicos y políticos similares al soviético, la firma unilateralmente de Tratados de Paz y Amistad, así como la utilización para sus objetivos de los respectivos partidos comunistas en los países de Europa occidental, fuertemente dependientes de Moscú, eran otros instrumentos de expansión, control y poder nada despreciables.

En medio de unos y otros estaban los actores europeos, cada uno con sus estrategias y en muchos casos unidos por un mismo objetivo: que los europeos fueran una tercera vía, entre soviéticos y norteamericanos. No obstante, los acontecimientos internacionales iban a provocar una aceleración histórica en este tiempo medio y la Guerra Fría iba a impulsar definitivamente el proceso de construcción europea.

Los escenarios fueron diversos. La proyección soviética hacia el sur en Europa, Mediterráneo Oriental y Próximo Oriente, alentó la confrontación. Irán se convirtió —a la altura del invierno de 1945-1946—, en el problema internacional más candente. A continuación surgió otra «prueba de fuerza» en Turquía, desde donde la URSS deseaba controlar el Mediterráneo Oriental y especialmente el área de los Estrechos, donde reclamaba una defensa conjunta soviético-turca, que hubiera obligado a reformar la Convención de Montreux de 1936. Turquía rechazó las propuestas respaldada por Estados Unidos. Truman respondería enviando a la zona un importante dispositivo naval, embrión de la VI Flota, que puso en marcha una nueva estrategia norteamericana.

Para los europeos occidentales, sin embargo, la principal amenaza llegaría de Grecia. El país heleno, bajo control militar británico, vivía una violenta guerra civil que enfrentaba a la monarquía y fuerzas gubernamentales, respaldadas por el ejército británico y una guerrilla comunista firmemente emplazada en las franjas montañosas del norte. El panorama se agravó con la presencia del Ejército Rojo en los países vecinos y la implantación de regímenes comunistas en las fronteras septentrionales de Grecia (Bulgaria y Yugoslavia) desde donde los guerrilleros comenzaron a recibir ayuda humana y apoyo material. La inquietud aumentó en Londres, cada vez menos inclinada a permanecer en el territorio por la enorme carga financiera que exigía el despliegue militar, ante las dificultades económicas de posguerra. La cuestión de Grecia permaneció abierta hasta febrero de 1947, cuando el Gobierno británico envió una Nota al Secretario de Estado norteamericano, Marshall, en la que le comunicaba su decisión de suspender la ayuda militar que venía dispensando a Grecia y Turquía. Era el principio del fin de la presencia británica en esta

parte de Europa y un nuevo signo de la decadencia británica, que irá unida a la ya alarmante debilidad europea[43].

Ante este panorama crecientemente amenazador para los intereses norteamericanos, la Administración Truman se decidió a actuar con contundencia y a adoptar una nueva política, de contención, para hacer frente a la expansión comunista y la ruptura de los acuerdos establecidos con la URSS, ante los graves acontecimientos que se estaban produciendo en Europa y el mundo[44].

El 12 de marzo de 1947, y tras una minuciosa preparación de la opinión pública, el presidente Truman se dirigió al Congreso para anunciar un cambio importante en los objetivos y estrategia de la política exterior. El discurso duró veintiún minutos y a través de sus palabras se pudieron extraer tres ideas: a) se habían roto en Europa los compromisos contraídos en Yalta y Potsdam; b) del enfrentamiento bélico propio de la guerra, se había pasado a la confrontación ideológica entre dos modelos, el que defendía y protegía la libertad, el que imponía el totalitarismo; c) los acontecimientos en Grecia y Turquía representaban la primera prueba de fuerza, el primer lugar en el que se estaba produciendo ese nuevo tipo de lucha y ello exigía la inmediata respuesta de Estados Unidos, basada en la contención contra el totalitarismo, es decir, contra el comunismo representado por la URSS de Stalin. De esta manera nacía la *Doctrina Truman* y con ella se iniciaba el camino que conduciría a la Guerra Fría[45].

Tras el anuncio del presidente y la retirada de los británicos, en el Departamento de Estado pronto se comenzó a estudiar las respuestas concretas que habrían de adoptarse ante la nueva situación. Tanto el nuevo secretario de Estado, general Marshall como, sobre todo, el subsecretario, Dean Acheson decidieron que había que intervenir de una forma más concreta, especialmente ante la persistencia de un grave problema en el continente: la escasez de alimentos y de combustible, unido a la falta de recursos financieros para volver a poner en funcionamiento la maquinaria industrial. Todo ello podía ser un grave obstáculo a los planes norteamericanos y la situación económica de posguerra, además de ser un medio adecuado para la extensión del comunismo. Era necesaria, pues, una nueva iniciativa norteamericana; ésta llegaría con el *Plan Marshall.*

En efecto, Estados Unidos había concedido a Europa Occidental desde el final de la guerra una ayuda de más de 4.500 millones de dólares, más otros 6.800 millones en forma de crédito. A pesar de ello, la situación económica no mejoraba y los índices de producción agrícola e industrial descendieron en todos los países. Más importante era aún la situación de la población, pues el hambre, la desnutrición y las enfermedades de miles y miles de europeos estaban creando una situación límite. Todo ello hizo que Dean Acheson comenzara a elaborar unos nuevos planes de ayuda económica, que expuso de forma general en mayo de 1947 ante un numeroso grupo de granjeros en el Sur

---

[43] R. Clogg, *A Short History of Modern Greece,* Cambridge, 1986, págs. 133 y ss.

[44] Véase J. L. Gaddis, *Estados Unidos y los orígenes de la guerra fría (1941-1947),* Buenos Aires, 1989 y M. P. Leffer, *A preponderante of Power: Nacional Security, the Truman Administration and the Cold War,* Stanford, 1992.

[45] R. E. Osgood y otros, *America and the World; from de Truman Doctrine to Vietnam,* Baltimore, 1970; W. Lippmann, *The Cold War: A Study in U.S. Foreign Policy,* Nueva York, 1947.

de Estados Unidos. El lugar era lo menos importante, lo que sí era fundamental era conocer la reacción de la opinión pública. El apoyo dado por empresarios, agricultores y sindicatos permitió el anuncio público del Plan Marshall[46].

El lugar escogido fue la Universidad de Harvard, centro al que había sido invitado el general Marshall para ser investido Doctor Honoris Causa. El 5 de junio de 1947, el secretario de Estado expuso ante el numeroso público asistente los objetivos de su propuesta: a) la necesidad de ayudar a Europa para que superase las consecuencias sufridas por la guerra; b) la importancia de dar confianza a los ciudadanos europeos en el futuro; c) el papel clave que tenía Estados Unidos en el logro de estos objetivos, no sólo por su poder económico y las repercusiones que la situación europea podía tener en el país, sino también por su posición en el mundo; d) la ayuda era ofrecida a todos los países y no iba dirigida contra nadie, pero si alguien la obstaculizaba se encontraría con la oposición norteamericana; y e) las peticiones de ayuda debían de hacerse desde Europa y por los europeos.

Tras un primer intercambio de puntos de vista entre franceses, británicos y soviéticos, se decidió responder a la propuesta norteamericana convocando una reunión en París el 27 de junio. En ella quedó patente que la URSS rechazaba la ayuda norteamericana por las condiciones que el gobierno norteamericano exigía. En julio se constituyó un Comité Europeo de Cooperación Económica (CECE), encargado de elaborar un informe sobre las demandas que desde Europa se podrían hacer a Estados Unidos. Tras un intenso trabajo en septiembre de presentó el Informe de París. En él se establecieron cuatro objetivos: a) aumento de la productividad agrícola e industrial hasta alcanzar los niveles de antes de la guerra; b) estabilidad financiera; c) cooperación económica entre los países participantes y d) solución al problema del déficit en dólares a través de la expansión de las exportaciones. Mientras, en Estados Unidos, varias comisiones trabajaban en la elaboración del plan propuesto. En diciembre de 1947 el presidente Truman envió un mensaje al Congreso reiterando la necesidad del apoyo norteamericano a Europa, en beneficio del mundo libre y de los propios intereses norteamericanos.

El Congreso trabajó rápidamente y el 3 de abril de 1948 Truman firmaba la «Foreign Assistance Act», conocido más popularmente como el Programa de Recuperación Europea. El 16 de abril de 1948 se firmaba en París el convenio consultivo que creaba la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), una institución que a partir de ese momento se encargaría de aplicar la ayuda norteamericana y el foro de nuevas iniciativas de cooperación europeas que hay que relacionar con el proceso de integración económica de Europa Occidental. La ayuda norteamericana se concedió a dieciséis países (excluyéndose a España, Finlandia y los países controlados por la URSS, que no la aceptaron o como Checoslovaquia o Polonia obligados a rechazarla). El Plan Marshall estuvo vigente oficialmente entre 1948 y 1952, destinándose una cantidad de 13.150 millones de dólares al programa de reconstrucción, aunque hasta 1955 siguió llegando ayuda directa.

---

[46] S. Hofman y C. Maier, *The Marshall Plan. A Retrospective,* Londres, 1984; I. Wexler, *The Marshall Plan Revisited,* Londres, 1983.

El dirigente británico W. Churchill afirmó que el Plan Marshall había sido «el acto más generoso de la historia». Hoy sabemos que este programa de reconstrucción europea tuvo otras intenciones. Estados Unidos había salido de la guerra muy fortalecido económicamente, como hemos señalado, pero su maquinaria productiva, el reembolso de las deudas aliadas y la producción agrícola podrían verse frenadas si no aumentaba la demanda de mercancías y productos agrícolas norteamericanos y ésta sólo podría venir de Europa. Era necesario, pues, a través de una política keynesiana, promover la recuperación europea por medio de nuevos créditos y donaciones, hasta que su actividad pudiera recuperarse y se consiguiera la tan necesaria estabilidad económica. Por otro lado, la estructura económica internacional que se había creado en Bretton Woods, exigía la creación de grandes espacios económicos, reducción del proteccionismo y una internacionalización de la producción y el capital; los europeos, reaccios a estos objetivos ante la situación económica que padecían, sólo podían aceptar estas condiciones si se recuperaban económicamente. Por último, la indefinición existente en Europa en cuanto al modelo económico a utilizar para conseguir la tan anhelada recuperación, junto al peligro de las nacionalizaciones y el importante papel de los partidos comunistas, exigía una respuesta clara del gobierno norteamericano que se expresó en el Plan Marshall[47].

Indudablemente, la URSS de Stalin no podía aceptar la situación creada por la nueva estrategia norteamericana. La Doctrina Truman y, en especial, el Plan Marshall, fueron considerados como las primeras amenazas directas contra los objetivos de la URSS y el socialismo internacional. La primera fue calificada de «pretexto para intensificar la expansión del imperialismo norteamericano en Europa y proclamar abiertamente una política antisoviética», y el Plan Marshall fue caracterizado como «unos planes de ofensiva contra la soberanía de los Estados europeos», que implicaban «una tentativa de privarlos de su independencia económica y nacional para complacer a algunas grandes potencias», además de «someter a los países de Europa a un control, determinar sus asuntos internos e incluso orientar el desarrollo de las ramas principales de su economía». Las respuestas soviéticas no tardaron en llegar[48].

La primera la podemos calificar como política-ideológica y se plasmó en la creación de la Kominform u Oficina de Información de los Partidos Comunistas. El encargado de poner en marcha esta iniciativa fue el dirigente e ideólogo soviético A. A. Jdanov quien pronunció un duro discurso, considerado como el primer texto en el que se analiza la Guerra Fría y su significado desde la perspectiva soviético-marxista. Desde la Kominform, a su vez, se puso en marcha una operación bien planificada para sovietizar, de forma rápida la Europa Central y Oriental. Una sovietización que imponía por la fuerza de las circunstancias internas o por presión, el rechazo de la ayuda que proporcionaba Estados Unidos a través del Plan Marshall. Desde finales de 1947 y principios de 1948, los partidos comunistas de la Europa Central y Oriental aceleraron el proceso

---

[47] Véase F. H. Heller y J. R. Gillingham (eds.), *The United States and the Integration of Europe.Legacies of the Postwar Era,* Nueva York, 1996.

[48] Véase J. C. Pereira, *Historia y Presente...,* ob. cit.; A. Fontaine, *Historia de la Guerra Fría,* Barcelona, 1970 y A. Gromiko, *Memorias,* Madrid, 1989.

para alcanzar todo el poder en sus respectivos países, instaurando a continuación un nuevo tipo de sistema político: la Democracia Popular. Bulgaria (1946), Polonia (1947), Rumanía (1947), Checoslovaquia (1948), Hungría (1949) y finalmente la República Democrática Alemana (1949), formaban el área sovietizada e integrada en el sistema socialista mundial. Albania y Yugoslavia, con sus características propias, mantenían especiales relaciones con la URSS. Por último, la URSS impulsó ampliamente varios procesos de revolución mundial que, auspiciados por los partidos y movimientos comunistas, se estaban desarrollando principalmente en China, Corea e Indochina. Se ponía así de manifiesto, en definitiva, que la URSS ponía en marcha la creación de su bloque de influencia, denominado oficialmente Sistema Socialista Mundial, en donde iba a desarrollar su Modelo de Integración Totalitaria.

La división de Europa quedaba así definitivamente establecida, al igual que la división del mundo en dos bloques o mundos antagónicos, a través de ese permanente conflicto que denominaremos como Guerra Fría. Ahora la Europa Occidental debía reforzar esa ansiada tercera vía a través del proceso de integración económica y, si fuera posible, también económica.

III. El proceso de construcción europea y el sistema internacional bipolar: el tiempo largo

Como hemos ido señalando en las anteriores páginas, el que hemos llamado como *proceso de construcción europea,* no puede ser entendido desde sus orígenes hasta la actualidad sin insertarlo en el sistema internacional en el que se desarrolló.

Ese laboratorio integracionista, que arranca del periodo de entreguerras, se verá alentado desde el exterior por las dos nuevas superpotencias, tanto para dividir como para unir y cooperar. La Doctrina Truman, el Plan Marshall y las sucesivas respuestas soviéticas serán los eventos decisivos para que se comiencen a tomarse decisiones rápidas y decisivas, especialmente, como hasta el momento, por parte de algunos líderes europeos.

El modelo de las tres vías

En este caso destacará, de nuevo, una figura esencial como será la del político británico Winston Churchill. En efecto, el 19 de septiembre de 1946 en un discurso pronunciado en la Universidad de Zurich, estableció el camino que había de seguirse para que Europa ocupara de nuevo la posición que históricamente le correspondía y ante la amenaza comunista que se iba extendiendo por buena parte del continente: la creación de los *Estados Unidos de Europa.* La integración, en efecto, era la alternativa a esa decadencia patente desde el final de la guerra. Los pasos a seguir estaban claros: castigo a Alemania sí, pero acompañado de un proceso de ayuda para su reconstrucción; reconciliación entre Francia y Alemania; colaboración estrecha con Estados Unidos y con la ONU; apuesta por una integración política de carácter federal.

Sus palabras causaron un rápido efecto en hombres fundamentalmente procedentes de los principales países de Europa Occidental. Muchos de ellos con importantes vivencias personales, con poder de decisión e influencia e incluso, como señalan algunos autores, caracterizados por ser «hombres de frontera», como Schuman, Spaak o De Gasperi, es decir, nacidos a lo largo de una línea divisoria que cruza «Bélgica, Luxemburgo, Alsacia y Lorena, Suiza y el Tirol Meridional o Alto Adagio»; zonas, pues, de tensión, de conflicto entre naciones y pueblos y necesitadas, como otras partes de Europa, de reconciliación y cooperación[49]. Son principalmente el político y economista francés Jean Monnet, Robert Schuman (MRP,demócrata-cristiano francés), Paul Henri Spaak (socialista belga), Konrad Adenauer (demócrata-cristiano alemán) y De Gasperi (demócrata-cristiano italiano). Precisamente estos líderes serán los llamados padres de Europa y, recordémoslo, proceden tanto de la democracia cristiana, en su mayoría, como del socialismo moderado. Ellos crearan la primera Comunidad, la CECA, integrada por sus respectivos países: Francia, Alemania, Italia y el Benelux[50].

No es el lugar para profundizar en el camino que se inicia a partir de 1947 en ese proceso de construcción europea pues otros autores lo van a hacer detenidamente en este libro. Si lo es, sin embargo, en el medio original que se va a utilizar y que hemos venido en denominar como el *modelo de las tres vías*[51].

En primer lugar, se inició la vía política alentada por las palabras de Churchill y la base de cooperación ya existente entre grupos políticos durante la Segunda Guerra Mundial. La creación de un Comité Internacional de Coordinación de los Movimientos para la Unidad Europa en 1947, dio lugar a la convocatoria en mayo de 1948 del llamado «Congreso de Europa» en La Haya. La creación del Movimiento Europeo, la constitución del Consejo de Europa en mayo de 1949 y el fortalecimiento de la idea federal para la construcción europea fueron los resultados más positivos. La imposibilidad de utilizar la vía política para unir a los europeos ante las reticencias de gobiernos y políticos, fue el lado negativo de esta iniciativa.

Vino a continuación y en paralelo en otras ocasiones, la segunda iniciativa: la utilización de la vía militar para establecer una cooperación común y hacer frente al peligro comunista. Una vía alentada por el propio estallido de la Guerra Fría y por los norteamericanos, que fortalecerán así su presencia en Europa.

Una vía que arrancó del Tratado de Dunkerque de 4 de marzo de 1947, firmado por Gran Bretaña y Francia, con un fuerte contenido antialemán dado que aún era esa la principal amenaza para ambos Estados. El inicio de la tensión propia de la Guerra Fría en Europa, alentó al dirigente británico Ernest Bevin a propugnar la creación de una

---

[49] J. Uscatescu, «Forjadores del espíritu europeo», en VV.AA, *Creadores de Europa,* Madrid, 1989.

[50] De hecho, la palabra *Comunidad* es una aportación de la democracia-cristiana y desde su perspectiva viene a significar salvaguardia y conciliación de una serie de valores que le son comunes a Europa desde sus orígenes: Estado de derecho, instituciones democráticas, justicia social o valores espirituales de la persona sin distinción de raza, creencias y opiniones. Una reciente reflexión sobre el tema en G. Sánchez Recio (coord.), *La internacional Católica. Pax Romana en la política europea de posguerra,* Madrid, 2005.

[51] Véase J. C. Pereira, «El Nuevo Orden de Yalta», en J. M. Beneyto, R. Martín y G. Pérez, *Europa y Estados Unidos,* Madrid, 2005, págs. 157-180. Interesantes aportaciones en R. Martín y G. Pérez (coord.), *Historia de la integración europea,* Barcelona, 2001.

Unión militar de países de Europa Occidental. El proyecto franco-británico pronto fue aceptado por los Estados del Benelux y el 17 de marzo de 1948 se firmaba en Bruselas el Tratado por el que se creaba la Unión Occidental. A través de él y durante cincuenta años, los Estados signatarios se comprometían a prestarse ayuda «contra todo agresor» y se establecía por primera vez un Estado Mayor interaliado, dirigido por el mariscal Montgomery.

A petición europea y canadiense y en el contexto de la nueva política exterior norteamericana, Marshall y el subsecretario, Robert M. Lovett, iniciaron conversaciones con los senadores Vandenberg (republicano) y Connally (demócrata) con el fin de estudiar la fórmula que permitiera a Estados Unidos adherirse a una alianza militar. La Resolución Vandenberg, del 11 de junio de 1948, fue aprobada por el Senado y por ella se permitía a Estados Unidos «la asociación, mediante trámite constitucional, con organizaciones tanto regionales como colectivas». El camino hacia la creación de la OTAN estaba abierto, acelerado por el bloqueo de Berlín y la problemática existente sobre la cuestión alemana. El 4 de abril de 1949 se firmaba en Washington el Tratado del Atlántico Norte, que entraría en vigor el 24 de agosto. A él se incorporaron doce Estados, diez europeos más Canadá y Estados Unidos. El primer secretario general, Lord Ismay, definió a la Organización con estas palabras: «La OTAN se creó para mantener dentro a los norteamericanos, fuera a los rusos y abajo a los alemanes». No obstante, la creación de la Alianza Atlántica, introducirá con más fuerza el que hemos llamado como «factor americano» en el proceso de integración europea, lo que provocará recelos o enfrentamientos entre algunos miembros fundadores de las Comunidades Europeas[52].

Fracasadas en su objetivo principal, la integración europea, las dos vías anteriores los europeos acudieron a la tercera y última: la vía económica. Si bien es verdad que las experiencias históricas de unión económica —Zollverein, Benelux—, fueron tenidas en cuenta, al igual que la crisis posbélica en Europa, el proceso de cooperación económica internacional desde 1944, la cooperación regional impulsada por la ONU y la tendencia hacia la creación de áreas económicas abiertas en el mundo, fueron factores a tener en cuenta para explicar la importancia y el interés en acudir a la vía económica para conseguir la integración. No es menos cierto también que Estados Unidos, quizá sin ser conscientes del significado de sus decisiones, alentaron y apoyaron firmemente este proceso.

Hoy ya podemos calibrar en su justa medida la relación existente entre el estallido de la Guerra Fría y el apoyo a la unidad europea para paralizar el proceso de expansión comunista por Occidente. La importancia que tuvo el Plan Marshall para la reconstrucción económica de buena parte del continente ha sido ya suficientemente destacada. La creación de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) alentó la cooperación entre los europeos. La financiación de la CIA —creada en 1947— de algunos de los movimientos europeístas, como recientemente han señalado algunas investigaciones y el apoyo económico y político norteamericano a la República Federal

[52] Cfr. J. B. Duroselle, *La France et les États-Unis, des origines à nos jours,* París, 1976; A. Grosser, *The Western Alliance. European-American Relations since 1945,* Londres, 1980.

de Alemania, incluso apostando por un rápido rearme, son argumentos hoy ya aceptados por los estudiosos del proceso de construcción europea para explicar también la integración de Europa[53].

La Declaración del 9 de mayo de 1950 realizada por el ministro de Asuntos Exteriores francés Robert Schuman e inspirada por Jean Monnet, va a abrir el camino de la integración. La hoy conocida como la Unión Europea arranca precisamente de esta decisión. Europa renacía como una real tercera vía en el contexto de la Guerra Fría.

La integración europea, un balance en el tiempo largo

Terminar este análisis exige realizar un balance rápido del proceso de integración europea hasta 1991, fecha en la que damos por finalizada la Guerra Fría, y la incidencia que el sistema internacional bipolar tuvo en dicho proceso. Para ello, en primer lugar, presentamos la evolución cíclica que sigue este proceso en el periodo aludido.

En nuestra opinión son siete las etapas que podemos encontrar entre 1950 y 1991:

a) 1950-1961, una etapa de avances, de europeísmo, en la que se crean y ponen en marcha las llamadas Comunidades Europeas e incluso se crea por Gran Bretaña una alternativa, la Asociación Europea de Libre Comercio, con aspiraciones más limitadas.
b) 1961-1968, una etapa de crisis, en la que aparecen los primeros debates y las primeras disensiones, especialmente por la actitud de Francia, que dará lugar, entre otras, a la aprobación del Compromiso de Luxemburgo —apostando por la regla de la unanimidad para ciertas decisiones— y al veto al ingreso de Gran Bretaña.
c) 1968-1973, etapa de avances y éxitos —que se inicia con la creación de la Unión Aduanera—, en la que además de profundizar en la integración, se aprueba la ampliación a tres miembros más.
d) 1973-1975, etapa de crisis, de euroescepticismo, motivada por el impacto de la crisis económica mundial de 1973, las tensiones entre algunos de los Estados miembros y los problemas sociales.
e) 1975-1979, etapa de avances, gracias al impulso francés, en la que los procesos de democratización, cooperación económica y monetaria, ayuda al desarrollo y ampliación van a dominar el debate europeo
f) 1979-1984, etapa de crisis, como consecuencia del aumento de la tensión internacional, el impacto de la segunda crisis del petróleo, la llegada al poder de M. Thatcher y R. Reagan defendiendo una política de dureza frente a la URSS y una respuesta neoliberal a la crisis internacional y europea
g) 1984-1991, etapa de avances en la que se va a definir de una forma mucho más precisa el proyecto político comunitario. Los procesos de democratización inter-

[53] Véase *Der Spiegel,* agosto 1997 y F. S. Saunders, *La CIA y la guerra fría cultural,* Madrid, 2001.

na, la recuperación económica, la ampliación a 12 Estados, la primera reforma de los tratados comunitarios (Acta Unica Europea), el reconocimiento formal entre el CAME y la CEE, así como el impulso político a través de la convocatoria de las conferencias intergubernamentales para poner en marcha la Unión Económica y Monetaria y la Unión Política, cerraran esta etapa de una Europa en la que van a desaparecer los principales símbolos de la Guerra Fría: el muro de Berlín, la división alemana y la división europea establecida en Yalta y Potsdam.

¿Qué conclusiones podemos extraer en este análisis de la incidencia del sistema internacional en el proceso de construcción europea?.

Es indudable, en primer lugar, que este proceso en sus avances y retrocesos está siempre condicionado por el contexto internacional y especialmente por la propia Guerra Fría, sus actores y procesos de cooperación y enfrentamiento.

En segundo lugar, es también una afirmación incuestionable la relación entre integración y evolución económica. Cuando la coyuntura internacional es positiva, la integración avanza; cuando aparecen crisis e incertidumbres, la integración se paraliza o ralentiza.

En tercer lugar, no es menos cierto que la construcción europea va estrechamente ligada a las relaciones entre Francia y Alemania, tanto en nuestro periodo de estudio como hasta la actualidad. Si las relaciones van bien, si existe sintonía entre los líderes de ambos estados, la integración se ve impulsada; si ocurre el proceso contrario, la integración se verá obstaculizada.

En cuarto lugar, en este proceso la influencia de Estados Unidos indirecta o directa, a través de Gran Bretaña especialmente hasta 1991, será un aspecto a tener siempre en cuenta. A pesar de que la Administración norteamericana, como hemos visto, impulsó el proceso de cooperación europea, posteriormente verá en él un bloque competitivo desde un punto de vista económico y con deseos de obtener una creciente autonomía desde la perspectiva de la seguridad y la defensa. Especialmente recelosos de los franceses, los norteamericanos frenarán algunas iniciativas en este sentido y alentarán la «solidaridad transatlántica» frente a la amenaza comunista[54].

En quinto lugar, en este proceso la actitud de la URSS será también importante para impulsar el proceso de integración de la Europa Occidental. Una Europa que necesita fortalecerse, unirse, para hacer frente a la amenaza comunista tanto desde un punto de vista ideológico como militarmente. El «miedo al otro» une y permite justificar decisiones a veces injustificables. Pero también este profundo anticomunismo entre las clases dirigentes y la sociedad en general, conducirá drásticamente a eliminar a los comunistas y socialistas más radicales del proyecto europeo, de la gobernación de los países e incluso de la vida parlamentaria. Los demócratas cristianos y los socialdemócratas se verán fuertemente favorecidos[55].

---

[54] Véase en este sentido el interesante trabajo de G. Mammarella, *Destini incrociati. Europa e Stati Uniti, 1900-2003,* Roma, 2005; J. M. Beneyto, R. Martín y G. Pérez, ob. cit.; VV.AA., *États-Unis, Europe et Union Européenne (1945-1999),* Bruselas, 2001.

[55] Cfr. B. Dutoit, *L'Union soviétique face à l'intégration européenne,* Lausanne, 1996.

En sexto lugar, no es menos cierto que la ampliación de la Comunidad Europea en este periodo se hará bajo los principios de la paz, la seguridad, la fortaleza económica y la extensión de los valores que definen la identidad europea, que para la ex —Rectora de la Universidad de París, H. Ahrweiler, se basará en cuatro fundamentos o cuatro «D»: Democracia, Diálogo, Desarrollo, Derechos del Hombre. Así se hará con la primera ampliación y posteriormente, y de forma destacada, con el ingreso de Grecia, España y Portugal.

Por último, es importante destacar que el proceso de construcción europea, con sus éxitos y fracasos, con sus avances o retrocesos, se ha convertido hoy en día en un modelo paradigmático de los procesos de integración en el mundo. Hoy hay en el mundo 54 procesos de integración económica en su mayoría. Repartidos de forma desigual, pero generalizados: 15 en América, 13 en África, 6 en Asia/Pacífico, 3 en Oriente Medio y 11 en Europa, más 6 grandes bloques intercontinentales. Todos y cada uno de ellos miran, valoran el proceso de integración europea como un modelo, como algo que se va construyendo y fortaleciendo, y que hoy une a 456 millones de habitantes, de 25 Estados y con 20 lenguas oficiales, y que es además el primer bloque comercial del mundo, con el mayor parlamento democrático del mundo, la mayor área de cooperación al desarrollo del mundo y con una moneda fuerte y competitiva, que se ampliará a 27 Estados en 2007.

Se confirmaba así el cumplimiento de nuestro lema «Unida en la Diversidad», necesario en un contexto internacional de división y tensión.

Los orígenes de la unidad europea: De la Declaración Schuman a los Tratados de Roma

Juan C. Gay Armenteros

I. Unos impulsos inmediatos

En 1944 un conocido y prestigioso historiador, Edward H. Carr, escribió unas reflexiones adelantándose a un inmediato porvenir: la victoria sobre Hitler ya era un hecho, pero las condiciones en que se iban a encontrar los ejércitos aliados imponía una reorganización del continente europeo. Ya no cabía hablar de países, sino de Europa como un todo. Los estados nacionales habían sido derrotados y la nuevas autoridades debían ser europeas y dar respuesta a los problemas planteados[1].

La perspicacia de Carr se refuerza no sólo por el espectáculo que presentaba Europa, convertida en escenario de una guerra feroz y arrasada, sino por el viraje que en poco tiempo iban a experimentar las relaciones internacionales, una vez terminada la contienda, con el comienzo de una nueva etapa caracterizada por la ruptura de la alianza con la URSS y, sobre todo, por la denominada doctrina Truman, o de la contención de la expansión del comunismo especialmente en Europa Occidental, y caracterizada para casi todo el mundo al cabo de los años como política de bloques o guerra fria.

Una de las consecuencias más notables de este cambio fue la aprobación y puesta en práctica del European Recovery Program (ERP), nombre oficial del por todos conocido como Plan Marshall, aprobado en marzo de 1948. Los órganos para la puesta en marcha del plan se aprobaron de inmediato y fundamentalmente fueron dos, la ECA (Economic Cooperation Administration), con sede en los Estados Unidos, y la OECE

[1] E. H. Carr, *Conditions of Peace,* Londres, 1944, pág. 55.

(Organización para la Cooperación Económica Europea), establecida en París. Esta última institución se concibió como algo permanente, más allá de los objetivos del Plan Marshall, de modo que desde un primer momento se intentó que fuese un verdadero instrumento de coordinación de las políticas económicas europeas e impulsor de una integración, que superaba los propósitos iniciales de la política norteamericana.

En efecto, en los planes de la otra orilla del Atlántico se quería reactivar el intercambio comercial entre Estados Unidos y Europa, pero para que este intercambio fuese satisfactorio era menester un saneamiento integral de la economía europea, alcanzar una cierta complementariedad entre esta y la norteamericana, y todo ello llevaba implícito un proceso de integración de las economías de los países europeos, desmontando las estructuras autárquicas que, en algunos casos desde la crisis de los años treinta, estaban todavía vigentes. Todos estos objetivos significaban el establecimiento pleno de una economía de mercado, manifiesto triunfo de las tesis norteamericanas, pero también el aislamiento de aquellos grupos políticos que pusieran en cuestión el aseguramiento del capitalismo, esto es, sobre todo los comunistas.

Impulso evidente el del Plan Marshall, con todas sus connotaciones, pero especialmente desde el punto de vista de favorecer la integración económica que, sin duda, será tenido en cuenta por los promotores de la CECA y más adelante estará presente en la elaboración de los Tratados de Roma.

Lo he escrito en alguna ocasión: en los años de reconstrucción y de reconsideración de tantas cosas de la segunda posguerra mundial, Inglaterra se convirtió en el gran espejismo de los europeistas, ya que la nueva Europa federal, unida e integrada no sólo tenía que contar con el Reino Unido, sino que Londres debía dirigir ese movimiento de construcción europea[2]. Contribuyeron a este espejismo muchas cosas, pero sobre todo la que podemos denominar «agitación» política de Churchill después de dejar de ser premier[3]. Pero la distancia entre lo que en Londres se decía y lo que finalmente desembocó en el proceso de construcción europea era considerable. Problemas de la nueva estrategia mundial de bloques, concepción del papel que el imperio británico debía jugar en esa nueva estrategia, desentendimiento de la izquierda británica sobre qué debía ser el europeismo y otras consideraciones apartaron definitivamente a Inglaterra del proceso que se gestaba.

Pero, a pesar de la frustración que muchos sintieron por el alejamiento británico, el torbellino de ideas e insinuaciones sobre el futuro de Europa de refugiados europeos en Inglaterra durante la guerra se concretó en algún impulso de integración que es preciso mencionar. El más significativo lo ideó uno de los «padres de Europa», Paul-Henri Spaak, quien en 1942 concretó en el pensamiento y el papel[4] lo que pocos años después del final de la guerra (1948) sería una realidad, la unión aduanera entre Holanda, Bélgica y Luxemburgo (BENELUX), un ejemplo concreto y posiblemente un camino a seguir, entre las muchas posibilidades que se abrían a la reconstrucción del continente.

---

[2] J. Gay Armenteros, «La evolución de la idea de Europa y la Declaración Schuman», *II Jornadas de la Comisión Española de las Relaciones Internacionales,* Madrid, 2000, págs. 77-95.

[3] R. Jenkins, *Winston Churchill,* Barcelona, 2003, II, págs. 889-915.

[4] P. H. Spaak, *Combates sin acabar,* Madrid, 1973, págs. 61-112.

Un tercer impulso a tener en cuenta será una consecuencia más de los cambios que el mundo experimenta a partir de 1946[5]. La política de reconstrucción de Europa impulsada desde Estados Unidos no sólo empujaba a procesos de integración, como se ha dicho, sino que, en el contexto del creciente enfrentamiento con la URSS, necesitaba profundizar en esos procesos y, de forma muy prioritaria, que la zona ocupada por los aliados en Alemania, la nueva Alemania Occidental, fuera aceptada y considerada como un socio más, e incluso preferente, por los restantes países europeos, superando el espíritu de revancha y recelo frente al país derrotado en la guerra.

Los pasos hacia el Pacto Atlántico fueron claros: 1947, Tratado de Dunkerque, que hasta en el sitio que le da nombre era todo un símbolo de antigermanismo. Lo concluyeron Francia e Inglaterra, era un tratado de defensa frente a un posible renacer del poderío militar alemán. A esta alianza defensiva se invitó, a comienzos de 1948, a los países del BENELUX, pero con modificaciones importantes, ya que se proponía ampliar las bases del acuerdo de lo militar a lo político. Así que el Tratado de Bruselas, en que se reconvirtió el anterior de Dunkerque, suponía un salto cualitativo de integración entre los cinco países firmantes y se abandonaba el énfasis anti-alemán de los comienzos. Los americanos empujaron más en esta dirección defensiva, con la crisis de Berlín de por medio: de esa crisis salió reforzada la Alemania Occidental y la consecución del Pacto Atlántico en 1949, con un escenario mucho más amplio tanto en el continente europeo como en Norteamérica.

En su artículo 2 el tratado fundacional de la OTAN establecía la necesidad de que los países firmantes garantizasen unas relaciones internacionales pacíficas y a reforzar políticas económicas de colaboración, así que se enmarcaba este tratado en el impulso que anteriormente había señalado el Plan Marshall y los diversos balbuceos de integración europea.

El cuarto impulso que es preciso mencionar, y no por hacerlo al final es el menos importante, es una referencia nada más, porque de lo contrario nos saldríamos del objetivo de estas líneas, al europeismo que bullía en la inmediata posguerra. Un europeismo bastante dividido que marcará, yo creo que hasta nuestros días, concepciones diferentes de lo que habría de ser la futura Europa. Por un lado, estarán aquellos que pensaban, y no les faltaba razón, que los dos grandes desastres de Europa en el siglo XX habían estado causados por los estados nación. Que la ruina de Europa era al mismo tiempo la ruina de los estados nación. Así que el futuro habría de ser de una Europa de ciudadanos, una Europa superadora definitivamente de las naciones. En este ámbito cada día hay que recuperar más la figura de Altiero Spinelli y sus amigos luchadores antifascistas y luego fervientes partidarios del europeismo federalista[6]. Pero la dinámica histórica de aquellos momentos impuso por pragmatismo y razones de funcionalidad un proceso de integración en el que el papel de los estados resulto crucial. Me parece

---

[5] J. C. Pereira Castañares, «El nuevo Orden de Yalta. La ONU y la Doctrina Truman; el Plan Marshall y la OTAN», en J. M. Beneyto, R. Martín de la Guardia y G. Pérez Sánchez, *Europa y Estados Unidos. Una historia de la relación atlántica en los últimos cien años,* Madrid, 2005, págs. 157-181.

[6] D. Pasquinucci, *Europeismo e democracia. Altiero Spinelli e la sinistra europea 1950-1986,* Bolonia, 2000. También el libro de clásico de H. Brugmans, *La Idea europea, 1920-1970,* Madrid, 1972.

que no hay ejemplo más significativo de un primer fracaso de las tesis federalistas que la situación poco concreta y airosa en que quedó el Consejo de Europa desde su fundación. En cierto sentido habría que decir que el fracaso del Consejo de Europa, consolidó el camino inicial de la integración europea dentro de un evidente funcionalismo.

II. La Declaración Schuman

Todos estos impulsos inmediatos desembocaron en esa especie de acta de nacimiento de la Europa de nuestros días que es la Declaración de 9 de mayo de 1950, realizada por el ministro Robert Schuman en París.

El texto comienza con una declaración nada grandilocuente, pero efectiva: «La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan». Para continuar con una referencia a lo que una Europa organizada puede aportar a la civilización y a unas relaciones pacíficas: «Europa no se construyó y hubo la guerra».

De acuerdo con la realidad, y con los pies puestos en la tierra (de ahí la carencia de retórica grandilocuente), el proyecto que se propone es realista y ambicioso al mismo tiempo. En primer lugar, «la agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada, por lo que la acción emprendida debe afectar en primer lugar a Francia y Alemania». Pero reconociendo el peso de la historia, los pasos a dar son concretos y, se piensa, efectivos.

> El gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa. (...) La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de estas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas.

Además de los efectos organizativos, de los que hablaremos más abajo, quisiera destacar un aspecto que ha sido discutido por algunos[7] en la Declaración y en el propio designio político de los «padres de Europa»: se les ha negado con frecuencia su pacifismo, tal vez por la influencia que ellos tuvieron, y recibieron al mismo tiempo, de la política concreta en sus respectivos países. Pero en el texto de la Declaración ya hemos visto que hay alusiones concretas a la necesidad de mantener la paz y hay un camino bien expreso para ello, la construcción europea, y el comienzo de ese camino la puesta en común de la producción de carbón y acero de Francia y Alemania. Por si fuera poco, esa referencia explícita a las regiones más industriales del continente para que, con la aventura iniciada, dejen de una vez ser los mayores fabricantes de armas.

---

[7] El propio Pasquinucci, por ejemplo.

La Declaración reafirma su realismo, poniendo los cimientos de la futura paz en una potente unidad de producción, de modo que «cualquier guerra entre Francia y Alemania no sólo resulta impensable, sino materialmente imposible». Pero también del camino a seguir, la construcción de la unidad de Europa.

El camino emprendido supondrá también otras consecuencias, no sólo económicas y de aseguramiento definitiva de la paz, sino institucionales: «Mediante la puesta en común de las producciones básicas y la creación de una Alta Autoridad de nuevo cuño, cuya decisiones obligarán a Francia, Alemania y los países que se adhieran, esta propuesta sentará las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz». Aquí está la primera piedra supranacional, encargada de garantizar la puesta en marcha de todo el mecanismo económico y la liberalización del comercio del carbón y el acero entre los países adherentes. Porque la propuesta inicial de Francia y Alemania está abierta a aquellos países que quieran participar en la incipiente aventura de la unidad económica de Europa, así que en el texto se alude directamente a la firma de un tratado, que diera la suficiente garantía jurídica al proceso.

«La Alta Autoridad común, encargada del funcionamiento de todo el sistema, estará compuesta por personalidades independientes designadas sobre bases paritarias por los Gobiernos, quienes elegirán de común acuerdo un presidente. La decisiones de la Alta Autoridad serán ejecutivas en Francia, en Alemania y en los demás países adherentes». Aunque, prosigue la Declaración, existirán mecanismos de recurso y control de las decisiones de la Alta Autoridad.

Hoy, que estamos acostumbrados a tediosas negociaciones para fijar el precio de las lechugas y de los tomates, sin duda se nos pasa la importancia del viraje que se estaba produciendo en la historia de Europa en 1950, con una guerra que no hacía muchos tiempo había terminado y con la mentalidad aún de muchos de estar pensando en un castigo, esta vez definitivo, hacia Alemania. La Declaración Schuman va a suponer negociaciones de nuevo estilo: las delegaciones ya no se tratarán como adversarios, sino como socios de negocios y compañeros de un mismo equipo.

III. Los protagonistas

Robert Schuman. No creo que haya nadie en la historia de la construcción europea que represente de una forma tan evidente el cosmopolitismo, las contradicciones y, también, la pura lógica que debía guiar hacia un proceso unitario.

Luxemburgués, alemán y francés. Todas estas cosas fue Schuman por avatares familiares e históricos. Hombre de frontera y de historia variable, de una honradez e integridad sin las cuales le hubiera sido imposible sobrevivir, desarrollar una importante carrera de abogado y, sobre todo una sobresaliente carrera política en la Francia de la IV República, y aún en la República de De Gaulle, auque ya en un tono menor[8]. Por ser

[8] Interesante, aunque creo que no saca todo el partido al personaje, es el libro de E. Lejaune, *Robert Schuman: padre de Europa (1886-1963),* Madrid, 2000.

un francés de Alemania y un alemán de Francia, Alsacia-Lorena se convirtió en un ámbito adecuado para el desarrollo de sus actividades políticas y judiciales.

Pero como hombre público, insisto, su sitio estuvo en el París de la IV República, donde fue jefe del Gobierno y ministro muchas veces y de diversas materias, desde la cartera de Justicia a la de Asuntos Exteriores. Desempeñando este última precisamente presentó la Declaración que comentamos.

Su vida pública estuvo siempre amenazada por su permeabilidad identitaria y asimismo por su ocasional proximidad a Pétain. Pero fue amigo y consejero de Leon Blum y del general De Gaulle, de modo que las acusaciones del comunista Jean Duclos, que buscaban apartarlo definitivamente de la política, no tuvieron efecto.

Pero junto a la característica fronteriza de Schuman, otro factor merece destacarse, el peso del cristianismo. Él lo dejó escrito: «la democracia será cristiana o no será»[9].

> Por ello, cuando hablaba del influjo que la civilización occidental debía realizar en el resto del mundo para expandir la democracia, lo hacía con espíritu misionero (...), fue un profundo admirador de la Iglesia por la inmensa autoridad moral con que contaba y por el alto valor de su enseñanza que ningún otro sistema filosófico ha podido alcanzar hasta el presente. Con un trasfondo así, era obvio para Schuman, que el cristianismo debiera estar en todos los campos de la vida humana —consiguientemente también, en el campo europeo—, impregnándolos de su espíritu y de sus principios[10].

En fin, el ejemplo de su propia vida respondió al peso de lo cristiano, pues no la podía concebir sin «la ley cristiana de una noble pero humilde fraternidad»[11]. Conocedor como pocos de Alemania y de la necesidad de que en el futuro, y para garantía de la paz, dejase de existir una cuestión alemana en Europa.

El otro protagonista, aunque no aparezca normalmente en la denominación de la Declaración, fue Jean Monnet, del que el propio Schuman hizo una breve semblanza en el núm. IV de Les Cahiers de Bruges:

> Monnet es uno de esos franceses nacidos en provincias. De París nos vienen pocos franceses típicos, dinámicos; la ciudad mundial despersonaliza a los hombres y los cuadros nuevos llegan siempre de provincias, de esas reservas de hombres y tradiciones. Las dos guerras mundiales le dieron una vocación internacional. Ha estado sucesivamente al servicio de varios gobiernos aliados, desde la primera guerra mundial, y después en la Sociedad de Naciones. Lo que le caracteriza, lo que le distingue de tantos hombres con mentes inventivas es que él no se limita a concebir y a lanzar ideas para abandonarlas después a su suerte, sino que las pone en marcha, y asume él mismo su parte de responsabilidad en la aplicación de los planes que ha elaborado.

---

[9] R. Schuman, *Pour l'Europe,* París, 1963, pág. 70.

[10] M. A. Martín Díez y S. Petschen Verdaguer, «Los padres de Europa: la tendencia católica y la tendencia laica», *II Jornadas de la Comisión Española de las Relaciones Internacionales,* Madrid, 2002, págs. 117-118.

[11] R. Schuman, ob. cit., pág. 44.

Creo que da en el clavo. Para Monnet la unión de la idea y la acción es algo fundamental, unas «ideas sencillas, expresadas lisa y llanamente y repetidas invariablemente de la misma forma. Desarman al menos la desconfianza que es la principal fuente de malentendidos»[12].

Cosmopolita como pocos europeos del tiempo que le tocó vivir. Pragmático, ya se ha dicho, y ese pragmatismo se refleja claramente en la Declaración. Casi siempre se ha dicho que Schuman pone las ideas y Monnet articula el proyecto y que es funcionalista, pero creo que hay que revisar esto. Es más federalista europeo que Schuman,que a pesar de su identidad compartida, cree en los estados y en las fronteras, unas fronteras que no separen, que sirvan de línea de contacto y, en última instancia, puedan propiciar acercamientos. Pero fronteras al cabo.

Monnet, por el contrario, posiblemente porque fue uno de los primeros europeos en darse cuenta, en sus negocios y en las instituciones en que sirvió, del concepto que nosotros llamamos en nuestros días «la aldea global». Las guerras mundiales le confirmaron en la superación del estado nación como forma de organizar la economía y la sociedad. Había que superar ese concepto y lo intentó en varias ocasiones, llegando a proponer, una vez que Francia fue ocupada por los alemanes, la unión de Inglaterra y su país. Para él, al contrario que para Schuman, había que romper fronteras, había que ir hacia los Estados Unidos de Europa[13], de ahí su simpatía hacia Spinelli y su reticencia a la concepción gaullista de Europa.

Si para Schuman el factor cristiano es primordial, no encontramos nada de esto en Monnet, que en contraposición ha sido denominado «el padre laico de Europa»[14]. Su incesante actividad en pro del proceso de integración europeo le llevó a llamar la atención sobre algo que en los años cincuenta, y tal vez en nuestros días, constituía un déficit: la opinión pública, los medios de comunicación. Europa no podía ser sólo cuestión de políticos y diplomáticos. Los europeos tenían que estar informados e interesados.

IV. La institucionalización

Ciertamente la Declaración fue un proyecto francés, y franceses su principales promotores, pero no se puede negar su basamento en los impulsos anteriores. Para algunos historiadores, incluso, el impulso fundamental fue el de los norteamericanos, que acogieron muy favorablemente el proyecto de Schuman-Monnet e intervinieron en las negociaciones, que se desarrollaron en menos de un año y desembocarían en el tratado de marzo de 1951[15]. De todas formas, conviene insistir que este impulso americano a un proceso de integración europea, como se ha puesto de manifiesto más arriba, respondía a problemas estratégicos y económicos propios de la posguerra, sobre todo después de

---

[12] J. Monnet, *Memorias,* Madrid, 1985, pág. 316.

[13] J. Monnet, *Les États-Unis D'Europe ont commencé,* París, 1955.

[14] M. A. Martín Díez y S. Petschen Verdaguer, ob. cit., pág. 121.

[15] Especialmente M. Beloff, *The United States and the Unity of Europe,* New Cork, 1963.

la denominada doctrina Truman, y me parece que el proyecto inicial, simbolizado en la Declaración iba más allá de las coyunturas. Tenía no sólo una voluntad de apaciguamiento de las tensiones, de paz en definitiva, sino de una integración abierta cuantitativa y cualitativamente. Una vocación de permanencia más allá de la dinámica de los bloques.

La Declaración fue bien recibida por el gobierno italiano y por los del BENELUX, no tanto por el Reino Unido, cuya posición inicial era bastante compleja. Ya sabemos que el europeismo impulsado por Churchill y sus amigos estaba no sólo lejos de cualquier posición federalista, sino que prácticamente lo concebían como una Commowealth a la europea, con una posición colaboradora y predominante de Inglaterra, pero lejos de cualquier compromiso integrador. Schuman además no consultó ni las ideas ni el texto de la Declaración con el gobierno británico, seguramente por conocer los recelos de Londres a cualquier pérdida de soberanía a favor de una autoridad supranacional. Pero habría que añadir otra circunstancia más: para la izquierda británica, los laboristas, el europeismo era una aspiración de los conservadores para apuntalar el capitalismo europeo, herido de muerte en la posguerra. El laborismo se desentenderá de los comienzos del proceso de construcción europea. Para ellos era más prioritario poner las bases e iniciar un modelo de estado del bienestar que, en efecto, sería modelo para el resto de la socialdemocracia europea. Denis de Rougemont, uno de los primeros desengañados del espejismo británico, percibió bien el problema de la izquierda británica: «Para ellos (los laboristas) no hay más que un solo problema: la política de pleno empleo; un solo método: estatalizar las industrias; un solo país que haya sabido hacerlo: La Gran Bretaña, y éste país no es europeo»[16].

La posición de la izquierda británica coincidía bastante con la del continente, si bien ésta estaba mucho más dividida y los partidos comunistas debatían su posición entre la estrategia de Moscú y sus propias posiciones nacionales. Todo esto iba a propiciar su aislamiento durante cierto tiempo. En este sentido, el caso de la izquierda italiana y especialmente del PCI fue paradigmático[17].

El 3 de junio de 1950 se publicó en París, Roma, Bruselas, La Haya y Luxemburgo, el anuncio de la adhesión de estos países al proyecto anunciado en la Declaración: «Los pueblos francés, alemán, italiano, holandés y luxemburgués, decididos a conseguir una acción común de paz, de solidaridad europea y de proyecto económico y social, asumen como objetivo inmediato la puesta en común de las producciones del carbón y del acero y la institución de una Alta Autoridad nueva cuyas decisiones vincularán a Francia, Alemania, Bélgica, Italia, Holanda, Luxemburgo y los países que se adhieran».

Jean Monnet coordinó las negociaciones, que empezaron en ese verano de 1950, para institucionalizar lo que habría de ser la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Su pragmatismo, que hubiera llevado a unas negociaciones cortas y efectivas, tropezó con factores endógenos y exógenos. No era fácil dar el salto, después de siglos de historia, hacia la renuncia de soberanía, de modo que frente a las tesis de Monnet de do-

---

[16] J. Gay Armenteros, ob. cit., pág. 90.

[17] I. Giordani, *Alcide de Gasperi,* Buenos Aires, 1957, págs. 123-140.

tar de amplias competencias a la Alta Autoridad, como institución supranacional independiente de los gobiernos, se opusieron varios gobiernos que querían contrarrestar los poderes de la Alta Autoridad con un Consejo de Ministros. Es decir, frente al federalismo de Monnet el funcionalismo de los estados.

Pero no sólo fueron problemas de concepción iniciales los que retrasaron la concreción institucional de la CECA[18]. En ese mismo verano se manifestaron algunos de los aspectos más evidentes de la guerra fría, me estoy refiriendo al comienzo de la guerra de Corea, que no posibilitaron precisamente un ambiente de tranquilidad y de paz que era lo que se buscaba.

Añadamos finalmente, pero no lo menos importante, que junto a las reticencias soberanistas manifestadas por los estados, estaban los problemas técnicos y económicos de la estructura de la producción del carbón y del acero en los distintos países, donde los grupos de presión y de concentración empresarial podían convertir en papel mojado las posibles competencias de la Alta Autoridad. Especialmente grave era la cuestión en Alemania, por la fuerte concentración empresarial en estos ámbitos.

Todo esto hará que se retrase hasta abril de 1951 la firma del tratado constitutivo de la CECA, que se pudo hacer venciendo resistencias de todo tipo gracias a la voluntad política de Schuman, Monnet y Adenauer. Esto es importante resaltarlo, porque el canciller del nuevo país que fue la Alemania Occidental entendió muy bien, de acuerdo con los políticos franceses, cuál debía ser la posición alemana en las nuevas circunstancias que vivía Europa y el mundo[19]. En este sentido, lleva razón una parte de la historiografía francesa, al reclamar para los políticos europeistas de la IV República el ser los descubridores de lo que acabó representando el canciller Adenauer[20]. Tampoco podemos dejar de citar al ministro italiano De Gasperi que, al igual que Adenauer, supo comprender el nuevo papel de Italia en la posguerra y también, lo mismo que el alemán, hubo de vencer las resistencias de los grupos de presión económicos de su país. Pero es que además, en el caso italiano, Ariane Landuyt ha puesto de manifiesto cómo tras la derrota del fascismo y la caída de la monarquía, la nueva república italiana hizo del europeismo un signo de su propia identidad[21].

La creación de la CECA supuso, como es natural, la puesta en marcha del mercado del carbón y del acero, que progresivamente debía acercarse a un mercado común, con supresión de aduanas, con un concepto de libre mercado, si bien la propia institución se comprometía a regular el aprovisionamiento y los precios. El Tratado entró en vigor el 23 de julio de 1951 y Jean Monnet fue el primer presidente de la Alta Autoridad.

Las instituciones fundamentales de esta Comunidad Europea del Carbón y del Acero fueron:

---

[18] Véase el excelente resumen de J. M. Beneyto Pérez y B. Becerril Atienza, «El proceso de construcción de las Comunidades Europeas: de la CECA al Tratado de la Unión Europea», *Historia de la integración europea,* R. Martín de la Guardia y G. Pérez Sánchez (coord.), Barcelona, 2001, págs. 85-121.

[19] P. Weymar, *Adenauer (biografía autorizada),* Barcelona, 1961. El canciller es incluido entre los «padres católicos» de Europa por M. A. Martín Díez y S. Petschen Verdaguer, ob. cit., págs. 118-119.

[20] J. Valette, «La France et l'idée du fédéralisme européen», *Europe: fédération ou nations,* en A. Landuyt (dir.), París, 1998, págs. 49-63.

[21] A. Landuyt, «L'Italie entre l'idéal européen et l'intégration», ob. cit., págs. 35-45.

a) La Alta Autoridad, compuesta por personas independientes propuestas de común acuerdo por los estados miembros, encargada de administrar el mercado común.
b) Consejo de Ministros, formado por representantes de los estados miembros. Su funcionamiento normal sería por mayoría, pero para los asuntos considerados importantes se impuso el mecanismo de la unanimidad. Su función se puede definir como de coordinación entre la Alta Autoridad y los Gobiernos.
c) Asamblea Común, formada por miembros designados por los parlamentos nacionales e inicialmente con ciertas comptencias de control sobre la Alta Autoridad.
d) Tribunal de Justicia, que debía velar por la correcta aplicación del Tratado, los reglamentos y las decisiones de la Alta Autoridad.

V. Éxitos y fracasos

Seguramente tendríamos que decir que la CECA y sus instituciones, por el mero hecho de existir, ya fueron un éxito. Pero es evidente que el cambio unitario producido en el campo económico, después de los desastres de la guerra, favoreció mucho la recuperación económica europea. Las estadísticas indican que el crecimiento en la producción de carbón y acero fue espectacular, a pesar de algunas crisis coyunturales determinadas por la tensión de enfrentamiento en un mundo dividido en bloques.

Más que el éxito de ese mercado de productos básicos para la industria europea, fueron las circunstancias internacionales las que empujaron hacia otros caminos de profundización de la integración europea. Me estoy refiriendo al intento de crear una Comunidad Europea de Defensa, que respondía a cuestiones muy diversas y complejas y que pondría a prueba el recién estrenado europeismo institucional, concretado en la CECA.

Guy Mollet lo diría algunos años después: «Entre unos Estados Unidos que a veces son muy impulsivos y a veces muy lentos para comprender la dimensión del peligro y una Unión Soviética inquietante y a veces todavía amenazadora en su actitud, cuántas veces hemos confiado en una Europa unida, activa, como fuerza mundial, no neutral sino independiente»[22]. Creo que está bastante bien planteada la cuestión y las consecuencias que tuvo.

La guerra fría y sus escenarios de conflictos periféricos controlados fomentó una política de rearme que, en el caso de Europa, si quería ser eficaz, empujaba también hacia la integración en el campo militar. Los Estados Unidos también intentaron ser un impulso en este sentido, lo que demuestra una vez más lo coyuntural de sus apoyos a procesos de integración en el viejo continente[23]. La creación de la OTAN demandaba, por otra parte, ejércitos europeos integrados a favor de una mayor eficacia.

---

[22] A. Grosser, *La IVe République et sa politique extérieure,* París, 1961, pág. 273.

[23] R. Martín de la Guardia y G. Pérez Sánchez, «La década crucial de los 50: Europa y Estados Unidos ante la guerra fría y la integración comunitaria», *Europa y Estados Unidos...»,* págs. 181-207.

Apenas iniciadas las negociaciones sobre la CECA, el jefe del gobierno francés René Pleven, que además había ocupado la cartera de Defensa, hizo una declaración importante en la Asamblea Nacional:

> El gobierno francés pensaba que la realización del proyecto carbón-acero permitiría a los espíritus habituarse a la idea de una Comunidad Europea antes de que fuera abordado el problema tan delicado de la defensa común. Los acontecimientos mundiales no le dejan descanso. Por lo cual, confiado en los destinos pacíficos de Europa y comprendiendo la necesidad de dar a todos los pueblos europeos el sentimiento de una seguridad colectiva, el Gobierno francés (...) propone la creación, para la defensa común, de un ejército europeo sujeto a instituciones políticas de una Europa Unida (...)
>
> Un ejército de la Europa Unida, formado por hombres procedentes de las distintas naciones europeas, debe realizar, en toda la medida de lo posible, una fusión completa de los elementos humanos y materiales implicados, bajo una autoridad europea única, política y militar[24].

Fue una propuesta audaz, que enfrentaba una cuestión para la que no estaban todavía preparados muchos europeos: la integración militar significaba, antes que nada, reactivar el tema del rearme alemán[25], y el propio Pleven fue consciente de la necesidad de la colaboración alemana en defensa, pero era una de las cuestiones de peso en la guerra fría y en el imaginario de muchos europeos, especialmente los franceses.

El Tratado de la Comunidad Europea de Defensa (CED) se firmó en París el 27 de mayo de 1952 por los mismos países que formaban ya parte de la CECA, pero implicaba una mayor complejidad y cualitativamente un avance en el proceso de integración, que apenas había comenzado con el carbón y el acero. De entrada, un ejército europeo implicaba decisiones sobre su uso que hacía prácticamente inevitable el planteamiento de una política exterior común y asimismo una autoridad común. De hecho, el primero que se dio cuenta de la trascendencia del tema fue Alcide de Gasperi, que quiso sacar todas las consecuencias políticas que implicaba el Tratado de la CED: presentó un proyecto de Comunidad Política Europea, con una autoridad supranacional, e incluso una Asamblea formada por parlamentarios de la CECA y del Consejo de Europa. De acuerdo con el primer empuje de De Gasperi, elaboraron un proyecto de Tratado de esa Comunidad Política, que podemos considerar como el primer texto de una Constitución Política de Europa. Fue un proyecto claramente federal, en el que participó muy activamente Spinelli, y que se presentó el 9 de marzo de 1953.

Pero la CED no pasó el proceso de ratificación de la Asamblea Nacional Francesa en agosto de 1954. A la postre los recelos sobre el rearme alemán no fueron tan importantes como los existentes a la configuración de una organización internacional, con una política exterior común, que cercenaba bastante la soberanía nacional. Los problemas coloniales junto con la política unilateral de las superpotencias siguieron siendo manifestaciones elocuentes del papel secundario de Europa al respecto.

---

[24] C. Bougeard, *René Pleven: Un français libre en politique,* Rennes, 1994, pág. 210.

[25] R. Dingemans, «L'Allemagne de L'Ouest et l'intégration européenne», *Europe...,* ob. cit., págs. 63-77.

VI. Cee y Euratom

Desde sus orígenes, y esto se ha convertido en un tópico, el proceso de integración europea se ha crecido con las dificultades y lo ocurrido con el fracaso de la CED parece confirmarlo. El pesimismo fue grande y el propio Jean Monnet anunció que dejaría en breve la presidencia de la Alta Autoridad de la CECA. Pero el primer paso de integración en el mercado del carbón y del acero se estaba demostrando bastante rentable, de acuerdo con las tasas de crecimiento de la década de los cincuenta y las dificultades internacionales empujaban todavía más a seguir por ese camino. Es cierto, como pondrán de manifiesto casi todos los autores, que los tiempos no estaban suficientemente maduros para una integración política, como se pretendía en la CED, que suponía, por otra parte, un triunfo importante de las tesis federalistas, pero desde el desarrollo de las negociaciones de la Declaración Schuman se manifestaron, junto a aquellas, las tesis funcionalistas, que finalmente acabaron siendo una alternativa viable para el relanzamiento del proyecto europeo: en apenas una año del naufragio de la CED, los ministros de Asuntos Exteriores de los países de la CECA estaban reunidos en Messina para tal propósito.

Si lo que había venido funcionando se centraba en el campo económico, ahí es donde se deberían de centrar los trabajos de impulso de la integración. Ir más allá, profundizando en lo político era volver a repetir el fracaso anterior. Existiendo un acuerdo de principio en lo económico, las posturas no obstante distaban de ser unánimes: el gobierno francés era partidario de ir paso a paso, ampliando a otros sectores económicos lo que, hasta entonces, venía funcionando para el carbón y el acero; en tanto que para los gobiernos de Holanda y Alemania había que ir a una integración económica general[26]. Se intentó conciliar ambas posturas al encargar a un comité de expertos dos informes, uno sobre energía nuclear, como era el deseo de Francia, y otro sobre una integración económica general, como postulaban los otros.

La presidencia del comité la ocupó Paul-Henri Spaak, otro de «los padres de Europa», político y diplomático belga, con experiencia no sólo en su propio país, sino en las Naciones Unidas y en distintos foros europeos. Si Schuman, Adenauer y De Gasperi han sido considerados los «padres cristianos» de toda esta historia, Monnet y Spaak son sin duda los «padres laicos»[27].

Los informes se presentaron a los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en Venecia en mayo de 1956 y fueron la base de las negociaciones, que culminaron en los Tratados que se firmaron el 25 de marzo de 1957 en Roma[28], fundamento de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM)[29]. Por tanto, en la primavera del año 57, tras la firma de los tratados de Roma,

---

[26] R. Dingemans, «Les Pays-Bas et l'intégration européene», *Europe...,* ob. cit., págs. 85-97.

[27] La concepción europea del político belga, P. H. Spaak, *Combates sin acabar,* Madrid, 1973.

[28] A. Truyol y Serra, *La integración europea, análisis histórico-institucional con textos y documentos,* Madrid, 1999.

[29] También CEEA.

el proceso de integración europea tenía tres columnas fundamentales: las más antigua, la CECA, y las dos surgidas con los nuevos textos, la CEE y EURATOM.

Casi todo el mundo está de acuerdo que, de estas tres columnas, la más importante ha sido la CEE por su ambición de globalidad respecto a la economía de los países signatarios. Ya no era sólo la libre circulación del carbón y el acero, con toda la importancia que tenían estos productos, sino el objetivo era un mercado común económico, con libre circulación de mercancías, capitales, servicios y personas, y además con plazos precisos: doce años para alcanzar el objetivo, con tres plazos de cuatro años cada uno. La CEE suponía, por tanto, algo que ya se presuponía con la Comunidad Europea de Defensa, pero que no se pudo alcanzar al ser rechazada por la Asamblea Nacional Francesa, unas políticas comunes, en este caso económicas, financieras y sociales, y en consecuencia una armonización de las políticas nacionales al respecto.

En cuanto al EURATOM se preveía, por parte de los seis países signatarios, el desarrollo de la energía atómica, la investigación en este campo y siempre para usos pacíficos y de desarrollo energético. No hay en el tratado de Roma intencionalidad militar, pues estaba muy cerca aún el fracaso de la CED y el replanteamiento del tema no sólo hubiese suscitado las mismas suspicacias, sino presiones muy fuertes por parte de las potencias nucleares de entonces. De hecho, cuando pocos años después el presidente De Gaulle plantee el desarrollo de un poder nuclear autónomo acabará siendo algo de Francia, pero no de la Comunidad.

Institucionalmente los Tratados de Roma establecían un sistema semejante al que ya funcionaba en la CECA[30]:

a) Una Comisión, encargada de administrar y dirigir el interés general. Sus miembros actúan con independencia de los gobiernos, aunque son nombrados de común acuerdos por los gobiernos de los estados miembros. Su papel es semejante al de la Alta Autoridad de la CECA[31].
b) Consejo, típico ejemplo de la funcionalidad de la CEE, en el que los gobiernos por medio de sus ministros defiende sus intereses y coordinan la política general de la Comunidad.
c) Asamblea, formada en estos momentos iniciales por miembros de los parlamentos de los distintos estados signatarios de los tratados. A comienzo de los sesenta se denominó Parlamento Europeo y en 1979 sus miembros pasarán a ser elegidos por sufragio directo de los ciudadanos. Inicialmente, de acuerdo con una mentalidad preponderante de tipo funcionalista, la Asamblea tenía escasas atribuciones, como redactar informes y algún control de la Comisión. Más adelante, y siendo ya Parlamento, aumentarán sus funciones.
d) Tribunal de Justicia, cuya misión será la de garantizar el respeto del Derecho y la adecuada interpretación de los Tratados.

---

[30] P. M. Stirk y D. Weigall (ed.), *The Origins and Development of European Integration,* Londres, 1999, págs. 57-83.

[31] J. M. Beneyto Pérez y B. Becerril Atienza, ob. cit., pág. 96.

Para evitar reduplicaciones innecesarias, en los propios Tratados de Roma se estableció que las Comunidades Europeas compartieran dos de estas instituciones, la Asamblea y el Tribunal de Justicia. Posteriormente, el 8 de abril de 1965 (Tratado de Bruselas) unificó las instituciones ejecutivas, estableciendo una sola Comisión, desapareciendo por tanto la denominación de Alta Autoridad, y un solo Consejo. Desde entonces, la CEE, CECA y EURATOM comparten las instituciones. Inevitablemente, con una estructura así, descompensada en cuando al peso e importancia de cada institución, tenían que surgir las críticas de los federalistas que veían excesivo el peso de los gobiernos y demasiado alejados a los ciudadanos. No obstante, se abrían puertas y posibilidades, como el tiempo se ha encargado de demostrar y, en cualquier caso, el principio de la supranacionalidad y la ambición de futuro del proyecto parecían garantizar unos mínimos para los propios federalistas.

Las decisiones del Consejo que junto a la Comisión son las instituciones inicialmente fundamentales de las Comunidades Europeas se tomarán por mayoría cualificada mediante un sistema de voto ponderado. Los representantes de los tres grandes países, Francia, Alemania e Italia tendrían cuatro votos, dos los de Bélgica y Holanda y uno el de Luxemburgo.

Se ha calificado de original el sistema institucional de las Comunidades porque

> ... se ponía de manifiesto en el reparto de funciones entre las instituciones, que no se correspondía con el sistema clásico de división de poderes inspirado en Montesquieu. En las Comunidades, las funciones judiciales recaían en el Tribunal de Justicia, pero el poder ejecutivo lo compartían la Comisión y el Consejo, y el poder legislativo, en lugar de corresponder a la Asamblea (que sólo intervenía emitiendo dictámenes no obligatorios), recaía en la Comisión (a la que se atribuía la iniciativa legislativa) y principalmente en el Consejo. El sistema era, y sigue siendo en la actualidad, especialmente complejo, ya que en el ejercicio de los poderes clásicos concurren varias instituciones. Además, el reparto de poder entre éstas varía con el tiempo, y la inexistencia de un principio claro de división de poderes da lugar a una cierta competencia institucional[32].

VII. La pequeña Europa

La ratificación de los Tratados de Roma en los parlamentos nacionales pondría una vez más de manifiesto la complejidad de la situación. En los países del BENELUX las dificultades fueron escasas, poniendo de manifiesto, por si no hubiera sido suficiente ya, el camino integrador que llevaban estos países desde la inmediata posguerra. En Alemania Occidental tampoco hubo demasiados problemas: la situación del país, dividido y ocupado, plena frontera del enfrentamiento de bloques, propició posiciones favorables a los Tratados, en los que además se confirmaba de sobra la supresión de cualquier recelo de revanchismo y antigermanismo, ya evidente en la Declaración Schuman

[32] Ibídem, pág. 97.

y, por vía de hecho, en la buena marcha de la CECA dirigida por Jean Monnet. Adenauer, por otra parte, comprendió mejor que nadie que la andadura de esa Alemania Occidental sólo sería posible dentro de la integración europea. De modo que las raíces de lo que hoy denominamos el eje franco-alemán arrancan de los mismos comienzos de la integración europea.

La propia situación alemana iba a propiciar cambios en la izquierda del país, consciente de la concepción estalinista de la expansión del comunismo, tal y como se acabó concretando tras la II Guerra Mundial. Así se pasó de una actitud bastante reticente hacia las propuestas integracionistas europeas, en coincidencia con otros sectores de la izquierda europea, tal y como se ha puesto de manifiesto líneas arriba, a posiciones mucho más favorables al atlantismo, a la CECA y los Tratados de Roma. La perspicacia de Willy Brandt, uno de los protagonistas de esta izquierda, en fechas muy tempranas y luego su responsabilidad en Berlín casi coincidiendo con el nacimiento de la CEE, constituye un ejemplo elocuente del viraje de la socialdemocracia alemana[33]. En consecuencia, el paso de los Tratado por el parlamento no ofreció resistencias serias.

El caso italiano presentó algunas especificidades derivadas del peso del partido comunista en la política y sociedad del país, pero también el más importante de toda la Europa Occidental. La posición de los comunistas respecto a los Tratados fundacionales de la CEE fue bastante paradójica, un poco como la del líder indiscutible del partido Palmiro Togliatti, cuya posición fue modificándose en la posguerra: desde una evidente compenetración con las tesis de Stalin, fruto de la propia historia del PCI como se puso de manifiesto en las purgas de los años treinta y en la guerra de España, hasta el no compartir el expansionismo soviético. Togliatti colaboró con De Gasperi en el intento por sacar a Italia del pozo en que la dejó sumida la guerra mundial, pero los comunistas no votaron a favor de los Tratados de Roma, si bien poco después se alejaron de las tesis de Moscú y establecieron « la vía italiana al socialismo», explicada por el propio Togliatti como apertura y autonomía[34]. En cualquier caso, la oposición de los comunistas a los Tratados en el parlamento no impidió su aprobación ni, lo que es importante, una movilización social de gran envergadura contra la adhesión de Italia a la construcción de Europa.

Curiosamente el caso más preocupante resultó ser el de Francia, el país promotor de la CECA, donde los Tratados fueron aprobados con fuerte resistencia parlamentaria y algunos temieron, tal vez con algo de razón, que se volviera a repetir el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa. La oposición parlamentaria a la ratificación fue muy heterogénea y era fruto de muy diversos planteamientos, que no voy a comentar en estas páginas con detenimiento. Sólo tener en cuenta la fragmentación de los partidos de la denominada «tercera fuerza» en el sistema político de la IV República[35]. Un sistema,

---

[33] W. Brandt, *El exilio y la lucha (1933-1947),* Barcelona, 1974. Prevé, a veces con mucha claridad, los cambios hacia dónde apuntaría la posguerra. También G. Sandoz, *La izquierda alemana de Kart Marx a Willy Brandt,* Barcelona, 1971, págs. 180-195.

[34] P. Togliatti, *La vía italiana al socialismo,* Barcelona, 1976. Un excelente estudio en G. Bocca, *Palmiro Togliatti,* Milano, 1997.

[35] A. Grosser, ob. cit., págs. 312-331.

un régimen en definitiva, acosado sobre todo por los problemas coloniales y por la redefinición del papel del Francia en el mundo.

Se entiende en las circunstancias crepusculares de aquella república el ascenso de los republicanos gaullistas y, era evidente, la oposición de estos republicanos a la concepción de la integración europea de los padres fundadores. No querían la Europa de Jean Monnet, así lo dijeron explícitamente. El mismoDe Gaulle, y lo demostraría con creces como presidente de la V República, tenía una concepción propia de Europa:

> Cuáles son las realidades deEuropa? ¿Cuáles son los pilares sobre los que se la puede construir? Son los Estados, Estados que son, ciertamente, muy diferentes unos de otros, cada uno con su alma, su historia y su lengua propios, sus desgracias, sus glorias y sus ambiciones propias, pero se trata de Estados que son las únicas entidades que tienen el derecho de mandar y el privilegio de ser obedecidas. Pensar que se puede construir algo eficaz por la acción y que eso sea aprobado por los pueblos, fuera o por encima de los Estados, es una quimera (...)
>
> Dante, Goethe, Chateaubriand pertenecen a Europa en la medida en que eran respectiva y eminentemente italiano, alemán o francés. De poco hubieran servido a Europa si hubiesen sido apátridas o hubieran pensado y escrito en cualquier esperanto o volapuk[36].

Pero a la postre, con todas las circunstancias comentadas, y aún más, los Tratados salieron adelante y en poco tiempo se demostró que aquel mercado común de tantas cosas, intereses económicos y políticos, se estaba convirtiendo en un éxito.

Sin embargo, para muchos europeístas educados en las esperanzas del periodo de entreguerras, y reafirmados por la segunda catástrofe mundial, la Europa que nacía en Roma en 1957 era una Europa amputada y, rememorando el debate de hacía casi un siglo sobre el proceso de unidad alemana, pequeña. Faltaba Inglaterra.

El esfuerzo que habían realizado los laboristas desde su llegada al poder los había agotado para 1950. La sociedad británica era más justa y un ejemplo para aquellos que querían construir el estado del bienestar, pero el Reino Unido tuvo que pagar un alto coste económico para el mantenimiento de todas las prestaciones sociales y al mismo tiempo intentar seguir siendo una potencia mundial, lo que significaba una política de fuertes inversiones en armamento. Entre 1950 y 1951 se tuvieron que realizar dos elecciones generales para clarificar el panorama político en el país y el resultado último fue la derrota de los laboristas, cuando ya el ala izquierda del partido había roto con el gobierno[37].

Volvieron los conservadores al poder. Fue el último gobierno de Churchill, que había sido el gran agitador de la idea que tenían los británicos sobre la integración europea. Nada extraño, ya lo hemos comentado más arriba, cuando por lo menos desde

---

[36] Para una aproximación mayor a las ideas gaullistas de Europa, Ch. De Gaulle, *Memorias de esperanza,* Madrid, 1970.

[37] L. Bonet, *El partido laborista: historia y futuro,* Barcelona, 1964. El libro está escrito al amparo del triunfo laborista de esa fecha, pero explica bien la fractura del partido que provocó, entre otras cosas la salida de Harold Wilson del gobierno de 1950.

1930 lo había dejado claro el propio Churchill: «... no vemos nada que no sea bueno y esperanzador en una Europa opulenta, libre, unida y contenta. Pero tenemos nuestros propios sueños y nuestras propias tareas. Estamos con Europa, pero no en ella. Estamos ligados, pero no comprometidos. Estamos interesados y asociados, pero no absorbidos»[38].

Pero, en términos generales, no se trataba tanto de concepciones políticas como de una percepción generalizada en la clase política británica de que finalmente habían vencido en la guerra y el Reino Unido podría seguir desarrollando su política mundial. Si el Imperio ya no era posible, sí lo era la Commowealth y ellos podían ser la tercera superpotencia del momento. En este esquema, Europa interesaba sólo estratégicamente. Era mejor que estuviera unida y cohesionada bajo la atenta observación británica. En el fondo una política un tanto anticuada, tributaria del viejo equilibrio: «Esta línea de pensamiento estará presente en la mayoría de los líderes británicos de la temprana posguerra, gente cuya formación se trazó bajo el Imperio. De esta forma, el equilibrio de fuerzas era visto como la solución más viable para el mantenimiento de la voz internacional inglesa. Pero este equilibrio, naturalmente, no era compatible con una cesión de soberanía por parte de Gran Bretaña, aunque no con una unión continental. De hecho, la oposición del continente a la URSS ayudaría a frenar la expectativas del hearthland y aseguraría la supervivencia británica. Por lo tanto, es razonable que los ingleses pensasen en una colaboración práctica con un continente más o menos unido, suficiente para establecer una alianza defensiva (junto a los Estados Unidos) e, incluso, algo más allá, pero no una unión de hecho. El pragmatismo del pensamiento inglés queda patente cuando se decantan por la colaboración con los Estados Unidos, cuyo potencial es mucho más capaz de asegurarles el preciado equilibrio y así se explican episodios como los bandazos laboristas apoyando o entorpeciendo las iniciativas europeas, dependiendo de la opinión americana del momento»[39].

De acuerdo con estos planteamientos conocidos, el gobierno británico declinó la invitación a participar en las negociaciones de Mesina y Venecia que habrían de llevar a los Tratados de Roma. Al final, cuando al escepticismo inicial siguió el convencimiento de que se iba a crear la CEE, los británicos propusieron la creación de una zona de libre comercio que afectaría a la practica totalidad de Europa Occidental. La propuesta británica limitaba el acuerdo de libre intercambio sólo a los productos industriales y dejando, por tanto, fuera los agrícolas, los servicios y cualquier otra medida que supusiese dejación de soberanía. Era, en esencia, una unión aduanera. Esta propuesta llegaba las vísperas de la firma de los Tratados de Roma y los seis países signatarios de los mismos, que habían conseguido bastante, la rechazaron. Las interpretaciones que se han dado han sido diversas[40]: desde el punto de vista británico se buscaba, ante todo, la protección de los intereses de los países de la Commowealth que, se pensaba, no tenían

---

[38] J. García Marín, «Gran Bretaña y el plan Schuman», *II Jornadas...,* pág. 141.

[39] Ibídem, pág. 150. También el excelente análisis de R. Bideleux, «L'ambigüeté anglaise devant l'intégration», *Europe...,* págs. 97-121.

[40] Véase D. W. Urwin, *The Community of Europe. A History of European Integration since 1945,* Londres, 1995.

acomodo en la CEE y sí en la propuesta zona de libre comercio, pero para los continentales se trataba de una maniobra dilatoria para torpedear la formación de la CEE y especialmente críticos estuvieron los federalistas. Finalmente hubo un sector político moderado en esta cuestión que, sin aceptar la tesis de Londres, deseaba dejar la puerta abierta a los ingleses para un futuro. Las negociaciones con Gran Bretaña se alargaron durante meses pero terminaron en fracaso.

El Reino Unido, no obstante, siguió con su proyecto de zona de libre cambio limitado a siete países. En julio de 1959 nacía la EFTA (European Free Trade Association), que agrupaba al Reino Unido, Suecia, Suiza, Noruega, Dinamarca, Austria y Portugal. Era la consagración de la separación definitiva de Europa y, como se ha dicho, el comienzo de la integración de una Europa pequeña.

Probablemente, nadie mejor que Spaak mostró la inquietud ante la posición británica, allá por los días de la formación de la CECA, cuando el político belga dejaba su puesto de presidente de la Asamblea del Consejo de Europa y se dirigía a los representantes de Gran Bretaña:

> Durante esta quincena hemos desaprovechado todas las ocasiones, no hemos sabido sacar partida de las declaraciones tan francas y categóricas que todos los delegados de la Gran Bretaña nos han hecho. Por supuesto, hay que repetirlo —perdonen que lo haga— habíamos venido aquí con una cierta esperanza. Habíamos pensado que el cambio político en Inglaterra iba a darnos alguna nueva ocasión de más íntima colaboración. Esperábamos con angustia lo que iban a decirnos los representantes del gobierno conservador y esperábamos, también con impaciencia, lo que iban a confiarnos los laboristas, colocados en la oposición. Nunca han estado ustedes —y tengo interés en rendirles homenaje por ello, más categóricos ni más claros al decirnos, comprendiendo sin embargo lo que para nosotros suponía hacer Europa: Nunca estaremos con vosotros en este camino ni en esta línea.
>
> En vez de tomar posición valerosamente ente el hecho inglés, hemos intentado encontrar fórmulas de unanimidad que son fórmulas de impotencia. Estos últimos días han aparecido noticias equívocas sobre graves problemas, noticias que han permitido a algunos creer que el no de los británicos no era definitivo y que si esperábamos en la inactividad y en la pasividad existía quizás la posibilidad de verles entre nosotros[41].

VIII. Consideración final

Para muchos, el siglo XX fue un siglo corto y de cambios importantes. Corto porque, para los que así opinan, en realidad arranca en 1945, tras la II Guerra Mundial, la derrota de Europa y de los viejos conceptos del estado-nación. Así que lo supranacional y la globalización constituyen la última expresión que da todo su valor a esa centuria. Pero la lectura histórica puede ser distinta. La revolución industrial fue el motor, o fue impulsada, según los casos, con el desarrollo del nacionalismo y la configuración de los mercados nacionales. La delimitación de estos mismos forjaría el mayor o me-

[41] H. Brugmans, ob. cit., pág. 170. También lo reproduce el propio P. H. Spaak, ob. cit., pág. 120.

nor peso de la burguesía y la mayor o menor importancia de la legitimación del concepto de la nación y del estado. Así, por ejemplo, la tardanza y dificultades de la configuración de un mercado nacional en España explicaría bastantes cosas sobre el nacimiento de los denominados nacionalismos periféricos en nuestro país y, desde luego, la fragmentación de la burguesía.. Y esto también ocurrirá en otros sitios. La nación no sólo es hija de la revolución burguesa, porque le debe tanto o más al mercado nacional, y viceversa.

La superación del mercado nacional en el siglo XX, primero con el imperialismo y en nuestros días con la globalización de la economía, de las comunicaciones, de la informática, ha roto no sólo los bloques de la guerra fría, sino que para muchos ha dejado sin sentido a las viejas naciones estado y sus mercados nacionales.

La construcción de Europa ha encontrado su sentido por encima de las viejas naciones, pero también creo que se ha tropezado con algunos peligros evidentes, de los que me gustaría destacar algunos: por un lado, reducirlo todo al mercado, a ese nuevo mercado continental y mundial, que ha sustituido al mercado nacional, como paradigma de la economía globalizada. Posiblemente muchas de las críticas hacia la tecnocracia de Bruselas se fundamenten en ese alejamiento del ciudadano y sus problemas a favor de la economía de las grandes cifras.

Por otro lado, se ha pensado que la superación de las viejas naciones estado es irreversible; el mundo globalizado ya no las necesita, Tal vez, esto explique el resurgimiento del etnicismo y del fundamentalismo de todo tipo como elementos identitarios frente a la globalilzación.

Pero los padres de Europa que hemos mencionado más arriba, Robert Schuman, Jean Monnet, Alcide de Gasperi, Konrad Adenauer, Paul-Henri Spaak, no sólo fueron pragmáticos, que atendieron a la producción del carbón, el acero y los problemas agrícolas y financieron, recibieron un acervo de derechos fundamentales del hombre y el ciudadano, que ya se habían establecido en las naciones del núcleo originario de la nueva Europa, y será ese acervo el humus político de la construcción europea. Esto es lo que no debemos ni podemos olvidar ante las amenazas nuevas del siglo XXI. Los valores y derechos fundamentales de los ciudadanos son universales. Europa será de ellos o mucho me temo que una Europa de las patrias, pueblos y soberanías (ahí está el caso británico una vez más o el de algunos países nórdicos), sólo sería una Europa de la insolidaridad, división y ruptura. Un retroceso histórico que no podemos consentir.

This page intentionally left blank

La ampliación y profundización de la Europa comunitaria: De los Tratados de Roma a la Unión Europea

Ricardo Martín de la Guardia

Con la firma de los Tratados de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA-EURATOM), celebrada en el Capitolio de Roma el 25 de marzo de 1957 —una fecha fundamental en la Historia de Europa[1]—, y cuya entrada en vigor se fijó para el 1 de enero de 1958, se abría el camino hacia una vinculación económica y tecnológica más estrecha entre los Seis y se reafirmaba la voluntad de impulsar la ampliación de las Comunidades Europeas. En efecto, los Tratados de Roma debían servir para hacer realidad las intenciones expresadas en su Preámbulo y fortalecer las relaciones de los pueblos europeos, empezando por el desarrollo y la consolidación de las libertades económicas básicas (libertad de circulación de mercancías, capital, servicios y trabajadores) hasta alcanzar de forma paulatina la unidad económica y monetaria e incluso la política.

I. Los años sesenta: entre los avances comunitarios y la impronta de De Gaulle

El progreso en las políticas comunitarias

Sería arriesgado afirmar que los primeros años de vida de las Comunidades Europeas se caracterizaron por un empuje escaso en las políticas comunitarias. Como veremos más adelante, el veto a la entrada británica y los problemas en la CECA y la EU-

[1] Así lo interpreta en su obra Paul-Henri Spaak, *Combates inacabados,* Madrid, 1973.

RATOM obedecieron a situaciones concretas y, aunque importantes, no deben oscurecer los indiscutibles logros de aquella década.

La crisis del carbón derivada del mayor peso específico del petróleo en el mercado de carburantes fue un elemento decisivo en la decreciente importancia de la CECA; de igual forma, el fracaso de la EURATOM para desarrollar una política auténticamente europea sobre la energía nuclear no puede atribuirse con exclusividad a la estrategia gaullista de apostar por un programa nuclear francés, ya que los demás socios eran firmes partidarios de contar con los Estados Unidos en este tipo de experimentos. El propio Eisenhower fue mucho más disuasivo al respecto al anunciar en 1956 la venta a Europa y a precios razonables de uranio enriquecido, paralizando así los planes de producirlo en el Viejo Continente dentro de la EURATOM. De este modo, el 8 de noviembre de 1958 Washington firmó con la Comisión de la Comunidad Europea de la Energía Atómica un acuerdo para construir, con una importante financiación norteamericana, seis centrales nucleares en el territorio comunitario[2]. Por supuesto, este tipo de acuerdos implicaba el sometimiento de la política nuclear europea a la de los Estados Unidos, algo no aceptado por el gobierno de Francia, para quien la autonomía defensiva europea era irrenunciable.

Pero detengámonos en la CEE. Los artículos del Tratado Fundacional inspiraban las principales políticas comunitarias, si bien de forma poco definida salvo para las materias aduaneras. La creación del Mercado Común como un espacio económico de libre comercio representaba uno de sus objetivos palmarios. Los años sesenta fueron extraordinarios en el logro de una verdadera articulación de este espacio europeo mediante dos mecanismos: la unión aduanera y la Política Agraria Común, capaces de impulsar un desarrollo impensable muy pocos años antes. La reducción progresiva de aranceles internos hasta que se lograse su desaparición para acabar así con las barreras comerciales se dio por concluida el 1 de julio de 1968, seis meses antes de lo previsto. La mejora comercial se tradujo en los boyantes resultados de las balanzas de pagos de los países miembros ante la sorpresa de Estados Unidos, que, en función de la «amistad especial» con Europa, trató de llegar a acuerdos específicos para rebajar tarifas aduaneras en sus intercambios con la CEE dentro del marco del GATT: primero, entre 1961 y 1962, mediante la «Ronda Dillon»; luego, entre 1964 y 1967, mediante las «Rondas Kennedy».

De igual forma, la PAC, en puridad la primera política común, dio contenido a lo contemplado en el artículo 39 del Tratado de la Comunidad Económica. Su misión era modernizar el sector agrario y frenar en lo posible el éxodo rural, reorientando el tipo de explotaciones hacia productos más fácilmente exportables y, por supuesto, más rentables, así como lograr una autosuficiencia europea en esta materia. La Conferencia de Stresa (Italia) celebrada en julio de 1958 resultó un hito indiscutible de la puesta en marcha de esta política. Fruto de la reunión, la Comisión redactó el denominado «Informe Mansholt», aprobado por Consejo de Ministros en enero de 1962. Fernández Navarrete[3] ha

---

[2] Jacques Van Helmont, *Options européennes, 1945-1985,* Luxemburgo, 1986, págs. 103-109.

[3] Donato Fernández Navarrete, *La política de precios agrarios en la Comunidad Económica Europea y su financiación,* Madrid, 1979.

analizado con detalle la trascendencia del paquete de medidas allí adoptado: la Comunidad gravaría las importaciones extracomunitarias de forma desigual, dependiendo de su impacto sobre los productos europeos; también dio luz verde al FEOGA (Fondo Europeo de Garantía y Orientación Agraria), instrumento financiero para desarrollar la política agraria. Con la PAC establecida según el modelo francés, ya existente con anterioridad a los Tratados de Roma, Francia compensó de algún modo su pérdida de fuelle en las negociaciones del Mercado Común.

También avanzó la Comunidad Europea desde el punto de vista institucional, mostrando un ímpetu nada desdeñable, eso sí, mediante la creación de una estructura de carácter fundamentalmente intergubernamental por impulso gaullista: la concepción confederal avanzada en los años sesenta marcó en buena parte la trayectoria posterior de las Comunidades[4]. Los pasos que se dieron hacia la racionalización institucional fueron sobresalientes. Con la firma de los Tratados de Roma quedaron establecidos el Tribunal de Justicia y la Asamblea Comunitaria como órganos propios de las tres Comunidades. La nueva Asamblea dispuso para marzo de 1958 su primera reunión; una de sus primeras metas fue la redacción de un proyecto para democratizar su sistema de elección mediante el sufragio directo de los ciudadanos de los Seis. Una medida de este tipo reducía ostensiblemente el poder del Consejo de Ministros —cuyo silencio respecto al plan era de por sí una negativa— y enconó también los ánimos de De Gaulle al atacar de plano su idea de cooperación intergubernamental.

La preocupación por el peligro del peso excesivo de la burocracia en las decisiones de las Comunidades se manifestó en la reunión de Jefes de Estado o gobierno del 10 y 11 de febrero de 1958 en París. Existía la posibilidad de que la inercia administrativa agostara el impulso político, por ello tanto en esta reunión —de forma menos concreta— como en la de Bonn en el mes de julio —de manera explícita—, los altos representantes decidieron fijar para estos encuentros un calendario en donde los responsables políticos establecieran las pautas comunitarias con el fin de robustecer paulatinamente la unión política. De este modo, en noviembre de 1959 los Ministros de Exteriores acordaron a su vez un sistema de consultas periódicas sobre la marcha de las Comunidades y «otros problemas internacionales». En febrero del año siguiente los jefes de Estado o Gobierno decidieron crear una Comisión cuya función consistiera en hacer propuestas concretas para debatirlas en futuras reuniones. Presidida por el diplomático francés Christian Fouchet, la Comisión presentó el 19 de octubre de 1961 y el 18 de enero de 1962 versiones revisadas de un plan donde la influencia gaullista era determinante: la cooperación intergubernamental, y no la integración supranacional, constituía la clave de la futura unión política. También formaban parte de los documentos una acción conjunta de seguridad y defensa y la concreción de una política exterior común. Como cabía esperar, la oposición más dura al plan vino de la mano de Paul-Henri Spaak, entonces ministro belga de Exteriores, y fue secundada con mayor o menor intensidad por el resto de los socios. No hubo sorpresas en el resultado final: aunque todavía hubo una

[4] Andrea Chiti-Batelli, *Il Parlamento Europeo. Struttura. Procedure. Codice Parlamentare,* Padua, 1982, pág. 25.

reunión de los seis ministros del ramo en París el 17 de abril de 1962, el camino había quedado bloqueado.

La Unión Soviética era muy consciente de la importancia económica y geopolítica que podía cobrar el proceso de construcción europea. Muy poco después de que los Seis firmaran los Tratados de Roma, el Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales de la Academia de Ciencias de la URSS preparó un informe estructurado en diecisiete «tesis» titulado *Sobre la creación del Mercado Común y la EURATOM*. Con él pretendía refutar de manera contundente el proceso comunitario, belicista y explotador al servicio de los intereses del capitalismo monopolista de Estado y, por tanto, en última instancia, de los intereses económicos y militares de los Estados Unidos de Norteamérica. Durante los años siguientes continuó el acoso ideológico a la CEE por parte de economistas y politólogos soviéticos, estrategia seguida en buena medida por partidos y organizaciones comunistas occidentales.

En 1962 el Instituto emitió un nuevo informe —*Sobre la integración imperialista en Europa Occidental (el Mercado Común)—,* esta vez compuesto por treinta y dos tesis donde los analistas soviéticos continuaban negando las mejoras socioeconómicas generadas por dicho proceso y predicando el desastre final de las Comunidades[5]. Sin embargo, el doctrinarismo soviético iba por una parte y la realidad por otra: las relaciones comerciales entre la Europa comunitaria y el bloque soviético, incluida la URSS, se habían incrementado desde la constitución de aquélla. Entre 1958 y 1965 las importaciones de la CEE desde el Este de Europa aumentaron en un 132 por 100 y las exportaciones a la misma zona lo hicieron en un 126 por 100[6].

II. De Gaulle y la política comunitaria

La crisis de la «silla vacía»

El 31 de enero de 1965 Walter Hallstein, Presidente de la Comisión, explicaba ante la Asamblea de Estrasburgo el sistema de financiación de la Política Agraria Común mediante una fórmula de carácter supranacional: sería la propia Comunidad la que dispondría de recursos para la dotación de dicha política gracias a los impuestos de aduanas sobre importaciones. De ser aceptada la propuesta, los estados miembros individualmente considerados —y muy especialmente Francia— perderían una parte sustancial del control sobre materia agrícola, además de las repercusiones institucionales de una medida de estas características. En efecto, a nadie se le escapaba el debilitamiento de los poderes estatales. La Asamblea gozaría de mayor control sobre el presupuesto comunitario y, en aplicación estricta del Tratado de Roma, el sistema de

[5] Sobre esta cuestión, véase Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez, *La URSS contra las Comunidades Europeas. La percepción soviética del Mercado Común (1957-1962),* Valladolid, 2005.

[6] Jean Rey, «Les échanges extérieurs de la Communauté Économique Européenne, aspects particuliers des relations avec les pays de l'Est», en *Les Communautés Européennes et les relations Est-Ouest,* Bruselas, 1967, pág. 23.

mayorías reemplazaría al de unanimidad en la toma de decisiones del Consejo de Ministros. La reacción del gobierno francés por boca de su ministro de Exteriores, Maurice Couve de Murville, fue desestimar la idea presentada por Hallstein e insistir en mantener las atribuciones nacionales como forma de dotar de recursos a la PAC.

La tensión entre los postulados intergubernamentalistas y los supranacionales defendidos dentro de las Comunidades estalló a finales de junio. El día 30 el *Bundestag* aprobó una moción en la que se solicitaban mayores competencias para la Asamblea Europea al mismo tiempo que el representante francés a cargo de la presidencia del Consejo de Ministros levantaba la sesión al negarse a abrir la discusión sobre el reforzamiento institucional comunitario. La gravedad de la situación se hizo todavía más evidente cuando, a renglón seguido, Couve de Murville declaró la intención del gobierno francés de ausentarse de las reuniones del Consejo.

Desde finales de julio de 1965 hasta finales de enero de 1966 Francia estuvo ausente de la actividad comunitaria. Fueron seis meses de la denominada «política de silla vacía», uno de los periodos más críticos en la historia de la construcción europea después de 1945 al rechazar De Gaulle las pretensiones de la Comunidad de potenciar el carácter decisorio de las instituciones supranacionales comunitarias. El cinco de septiembre el General expresó su convicción de que el Consejo de Ministros debía ser un «órgano diplomático intergubernamental» cuyas decisiones se tomasen por unanimidad; por su parte, la Comisión estaría supeditada al Consejo[7]. En su cerrada defensa de la soberanía nacional, el Presidente francés pretendía borrar de un solo golpe cualquier rastro de supranacionalidad.

La pasividad de un socio de tanto peso como Francia paralizaba la vida cotidiana de las Comunidades. El 26 de octubre el BENELUX, la República Federal de Alemania e Italia trataron de acercar posiciones al conminar a las autoridades francesas a reconsiderar su actitud, siempre teniendo en cuenta los límites del Tratado de Roma, para poder solventar el contencioso. Sabiéndose fuerte, De Gaulle dejó pasar un tiempo hasta que a principios de enero de 1968 Couve de Murville volvió a expresar ante sus socios las demandas principales del gobierno francés: restringir los poderes de la Comisión Europea con el fin de que el Consejo de Ministros pudiera controlarla y mantener el voto unánime dentro del Consejo cuando hubiera necesidad de tomar decisiones de envergadura, cuyas consecuencias afectaran a intereses nacionales de importancia: poco había variado la posición gala.

Finalmente, tras la reunión de los Seis en Luxemburgo del 28 al 30 de enero de 1968, las partes llegaron a un compromiso para salir del atolladero: en aquellas cuestiones consideradas fundamentales por un estado miembro, los miembros del Consejo deberían lograr un acuerdo satisfactorio en un plazo de tiempo prudente. En realidad, la solución alcanzada no reconocía de forma expresa las alegaciones francesas, pero abría las puertas a un juego institucional claramente fundamentado en la cooperación intergubernamental. Al no concretarse esos «intereses muy importantes» para cada estado, la unanimidad y no la mayoría fue el método principal y casi único en la toma de decisiones de relevancia.

---

[7] Rogelio Pérez Bustamante, *Historia política de la Unión Europea, 1940-1995,* Madrid, 1995, pág. 143.

El primer veto al Reino Unido

El Reino Unido había solicitado formalmente su adhesión a las Comunidades el 9 de agosto de 1961 con la presunción de doblegar a las autoridades de la CEE para que aceptaran discutir sobre la parte del acervo que asumiría y la que no. Unos días antes, el 31 de julio, Macmillan había justificado en la Cámara de los Comunes la solicitud presentada:

> Es ésta una cuestión política a la vez que económica. Aunque el Tratado de Roma se refiera a materias económicas, tiene un objetivo político importante, a saber, el promover la unidad y estabilidad de Europa, que es un factor tan esencial en la lucha por la libertad y el progreso en todo el mundo [...]. Yo creo que es a la vez nuestro deber y nuestro interés contribuir a este fortalecimiento asegurando la unidad más estrecha posible dentro de Europa[8].

En realidad la candidatura había comenzado a pergeñarse a partir de la rotunda victoria conservadora en las elecciones de octubre de 1959; la amplia mayoría en los Comunes facilitó un viraje cauteloso pero firme de Macmillan hacia posiciones europeístas, actitud manifiesta en sus numerosos contactos con las autoridades de la Commonwealth así como en sus discursos políticos, siempre con el fin de explicar la importancia que el Mercado Común tenía para los británicos. El propio Kennedy lo hizo partícipe de su interés por el acercamiento británico a las Comunidades en el encuentro que mantuvo con él en abril de 1961[9].

A lo largo del invierno de 1961 las negociaciones sobre las cuestiones políticas y económicas verdaderamente delicadas avanzaron muy poco. Gran Bretaña se había beneficiado de precios bajos gracias a la importación de productos alimenticios de la Commonwealth; la PAC, en consecuencia, le parecía inaceptable, y pretendía lograr un régimen preferencial para los productos exportados por sus antiguas colonias así como un periodo de transición de larga duración para adaptar su política agraria. Macmillan, además, procuraba seguir una política gradual de acercamiento: primero, solucionar los problemas de política agrícola; luego, en un segundo momento, tratar la cuestión política.

De Gaulle mantuvo un encuentro con el Primer Ministro británico los días 1 y 2 de junio de 1962. El comunicado final de la reunión rezumaba optimismo debido a la notable coincidencia de puntos de vista sobre algunos asuntos de trascendencia. El gobierno británico mostraba buena disposición para asumir el acervo comunitario mientras De Gaulle insistía en su obsesión por la defensa autónoma de Europa: la ampliación de las Comunidades transformaría radicalmente su esencia, proceso que exigiría un replanteamiento general a favor de una mayor independencia europea respecto de los Estados Unidos. Sin embargo, poco duró la luna de miel. Macmillan, fiel a los principios

[8] Cit. en Antonio Truyol y Serra, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979),* Madrid, 1999, pág. 156.

[9] Robert Marjolin, *Le travail d'une vie: mémoires, 1911-1986,* París, 1986, págs. 282-286.

de perpetuar los estrechos vínculos económicos y militares con Norteamérica, era muy poco proclive a esta deriva gaullista. Los desacuerdos residían no solo en la dispar concepción política del futuro de Europa: la materia agrícola, tan importante para Francia, no contribuía precisamente a limar asperezas. Gran Bretaña esperaba para los productos de la Commonwealth un trato especial con el que Francia no contaba. Por otra parte, los medios de comunicación británicos e importantes grupos dentro de los principales partidos políticos alentaron una respuesta contraria a la participación británica en la Comunidad, respuesta que, a su vez, daba argumentos al general francés para dictaminar la escasa preparación del Reino Unido si quería adherirse al Club de los Seis. En la Conferencia de la Commonwealth en septiembre de 1962 Macmillan volvía a la carga con un discurso plenamente europeísta que no tuvo repercusiones prácticas positivas. Por su parte, el partido laborista fijaba en su Congreso cinco condiciones para la entrada británica completamente inaceptables; entre ellas, el derecho exclusivo de desarrollar su política social, planificar la economía y mantener la libertad comercial con los países de la EFTA. También los conservadores «eurorrebeldes» formaron en aquellas mismas fechas una liga contra el Mercado Común.

La gota que colmó el vaso de la paciencia francesa fue la entrevista del Primer Ministro británico con Kennedy en Nassau (Bahamas) en diciembre de 1962. Si por un lado la política del «Gran Designio» del presidente norteamericano comprendía la conveniencia de un Reino Unido integrado en las Comunidades, por el otro reafirmaba los vínculos militares con este país en contraposición a las ideas gaullistas de autonomía defensiva europea. Asi, en Nassau Macmillan aceptó la oferta norteamericana de cinco submarinos nucleares con misiles «Polaris», una decidida apuesta por la defensa atlántica y, desde luego, no completamente europeísta como pretendía el General. La prensa francesa fue muy dura con la entrega británica a la política norteamericana; el peligro de Gran Bretaña como caballo de Troya —según la conocida expresión de De Gaulle— no vaticinaba una salida favorable a la petición británica de adhesión a las Comunidades. En efecto, uno de los principales motivos de la negativa francesa a dicha incorporación residió en esta decisión tomada por Londres. El presidente francés la entendió —y no le faltaba razón— como una maniobra impulsada por el «Gran Designio» de Kennedy para mantener ciertos resortes de control sobre el futuro de Europa.

En realidad, la preocupación por la seguridad nuclear europea estaba mucho más generalizada entre los mandatarios europeos de lo que a primera vista pudiera pensarse; no era una obcecación de De Gaulle sino un hecho cierto que los misiles nucleares de tipo «Thor» y «Júpiter» instalados en el continente con un sistema de «doble llave» (es decir, en manos de las autoridades de los países donde estaban estacionados y también del mando de la OTAN) dificultaban mucho una reacción inmediata ante un hipotético ataque del Pacto de Varsovia.

Además de como reacción ante lo acordado en Nassau, De Gaulle argumentó que Gran Bretaña no había jugado limpio con las Comunidades. Después de negarse a participar en el proyecto fundacional había instado a otros países a crear una organización supranacional de características similares pero confrontada inevitablemente con el Mercado Común: así había nacido la EFTA el 3 de mayo de 1960. Solo después del fra-

caso de ésta —y por presiones de los Estados Unidos— había decidido Gran Bretaña iniciar el proceso de acercamiento. De igual forma De Gaulle arguyó que el viaje emprendido por este país sería secundado por el resto de sus socios en la Asociación de Libre Comercio, lo que acabaría por destruir la naturaleza esencial, íntima, de la CEE. Finalmente, la propia estructura económica británica, sus lazos con la Commonwealth, generarían graves distorsiones internas hasta hacer ineficaz el funcionamiento del Mercado Común. Justificando su decisión con estas razones, el 14 de enero de 1963, en una de sus famosas alocuciones, el presidente francés puso el veto a la integración del Reino Unido[10].

La negativa francesa era algo más. Constituía, en sí misma considerada, una prolongación de la lucha francesa en contra del sometimiento europeo a los Estados Unidos. Al respecto, la Francia gaullista fue el mayor obstáculo a los «grandes designios» de Kennedy, y a lo largo de los años sesenta el viejo general continuó dando muestras de su altivez e independencia. En 1964 el gobierno francés estableció relaciones diplomáticas con la República Popular de China mientras criticaba con contundencia la intervención norteamericana en Vietnam y cumplía su promesa de abandonar la estructura militar de la OTAN. Dos años después seguía censurando los bombardeos estadounidenses sobre Vietnam del Norte y abría una nueva vía de entendimiento con el Este de Europa después de su reunión con Kruschov en París en marzo de 1960 y con Breznev en Moscú en junio de 1966. En sus memorias, escritas poco después de su dimisión en 1969, recuerda: «La solución que debemos alcanzar no hay que buscarla de cara a dos bloques monolíticos, sino, al contrario, [hay que] emplear sucesivamente la distensión, el entendimiento y la cooperación en el marco de nuestro continente»[11]. En aquellos tumultuosos años sesenta, la Europa del Atlántico a los Urales, proclamada por el General en tantas ocasiones, y sin duda premonitoria, parecía una declaración retórica.

El segundo veto al Reino Unido

En el año 1965, después de un tiempo de reflexión, los dos grandes partidos británicos dieron muestras de recuperar el interés por el Mercado Común. El partido conservador, ahora en la oposición, eligió nuevo líder a Edward Heath, responsable de las negociaciones con la CEE tres años antes, por lo que la decisión reforzaba a los sectores proeuropeístas. Al año siguiente, en octubre, con la nueva victoria laborista en las urnas y en una situación económica nada propicia para el Reino Unido, el Primer Ministro Harold Wilson impuso una línea de actuación favorable a retomar las conversaciones después de nombrar a George Brown, un europeísta convencido, para que dirigiera el Foreign Office.

En enero de 1967 comenzaba un periplo del premier británico por los países comunitarios con el fin de acercar posiciones y preparar el terreno para unas futuras negocia-

[10] Edmond Jouve, *Le général De Gaulle et la construction de l'Europe (1940-1966),* t. II, París, 1984, págs. 283-286.

[11] Charles De Gaulle, *Mémoires d'espoir. I. Le renouveau, 1958-1962,* París, 1970, pág. 241.

ciones. Fue muy relevante su discurso ante la Asamblea consultiva del Consejo de Europa, donde propuso la «cooperación tecnológica» como pilar de una industria europea potente, condición indispensable para la autonomía política. El guiño a De Gaulle fue bastante obvio[12], aunque el General no se sintió conmovido. Su insistencia en las dificultades británicas para asumir el acervo comunitario y en la excesiva dependencia de la libra respecto del dólar no auguraban un cambio de actitud en el mandatario francés.

A pesar de tantos obstáculos, el 2 de mayo de 1967 Wilson logró el apoyo de la mayoría de los Comunes para llevar a cabo un segundo intento de incorporación a las Comunidades. Con todo, la firmeza del gobierno se veía minada por la fractura dentro de las filas laboristas: tan solo tres días después, setenta y cuatro diputados de esta formación firmaban un manifiesto en contra de las Comunidades por considerarlas una superestructura capitalista opuesta frontalmente a la edificación del socialismo en Gran Bretaña y un baldón para el igualitarismo social. Aun así, el día 11 el gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte presentó oficialmente su candidatura de adhesión. Desde la perspectiva inglesa, la labor previa de eliminar resistencias dentro de la Commonwealth y el hecho de que Dinamarca, Irlanda y Noruega, países de la EFTA, presentaran también su candidatura constituían factores a favor de la negociación. De igual manera, los Seis —salvo Francia— volvían a recibir la solicitud con buena disposición.

En este caso, De Gaulle dejó poco juego a la incertidumbre: el 16 de mayo volvió a reiterar sus conocidos argumentos para impedir por segunda vez la entrada británica en las Comunidades. El gobierno francés alegó una serie de razones prácticas para justificar su renuencia a los intentos de aproximación de los británicos. El 28 de octubre, en una conferencia de prensa, De Gaulle precisó que las conversaciones no deberían iniciarse hasta que Londres lograra un equilibrio real en su balanza de pagos e insistió en lo inadecuado del momento a causa de la incapacidad de las Islas para integrar la legislación comunitaria[13]. Un mes después, el 27 de noviembre de 1967, vetaba la solicitud británica de adhesión y lo hacía en función no solo de que la economía de Gran Bretaña seguía siendo incompatible con el Mercado Común sino más bien de una discrepancia de base: la «Europa atlántica» preconizada por los británicos no era compatible con la «Europa europea» imaginada por el General.

Sin embargo, en esta ocasión, los cambios trascendentales a los que pronto se iba a enfrentar Francia desviaron la atención de aquel asunto. En abril de aquel año De Gaulle renunciaba a su cargo después de perder un referéndum sobre las regiones. Con la llegada de Georges Pompidou a la presidencia francesa el 15 de junio de 1969 se abría una nueva época para el país. Sin abandonar los postulados confederales de su antecesor, abogó por estrechar la colaboración comunitaria en un amplio abanico de cuestiones, desde la energía y los transportes hasta el terreno financiero. Cambió, pues, la actitud de Francia, interesada ahora en ampliar el marco de cooperación con la integración británica. Al desbloquearse las negociaciones quedaba franca la puerta hacia

[12] Marie-Thérèse Bitsch, *Histoire de la construction euroopéenne de 1945 à nos jours,* Bruselas, 1996, pág. 166.

[13] Charles De Gaulle, *Discours et Messages, V (1966-1969),* París, 1970, pág. 102.

la ampliación al Norte, y en el verano de 1970 las Comunidades reabrían la negociación con Gran Bretaña, ya con Heath en el poder.

III. La cumbre de La Haya: consolidación, profundización y ampliación de las Comunidades

Fue en la cumbre de La Haya celebrada el 1 y 2 de diciembre de 1969 donde, por iniciativa francesa, los Jefes de Estado o de Gobierno comunitarios se fijaron tres grandes objetivos en el denominado «Tríptico de La Haya» *(achèvement, approfondissement, élargissement):* cerrar la construcción del Mercado Común, profundizar en la unión económica y monetaria y reforzar el proceso de ampliación de las Comunidades. Era la prueba definitiva del nuevo ánimo del presidente francés, que, sin abandonar su idea confederal, se mostraba mucho más receptivo a las demandas de sus socios.

En esta nueva etapa, comenzando por el tercero de los objetivos enunciados, el 21 de julio de 1970 se iniciaron las negociaciones sobre la adhesión del Reino Unido, y dos meses después, las de Irlanda, Dinamarca y Noruega. De hecho, el Comunicado final de la Conferencia afirmaba en su punto número cuatro:

> Las Comunidades siguen siendo el núcleo original a partir del cual se ha desarrollado y ha levantado su vuelo la unidad europea. La adhesión a estas Comunidades de otros países de este continente —conforme a las modalidades previstas por los Tratados de Roma— contribuiría, sin duda, al desarrollo de las Comunidades hacia dimensiones cada vez más conformes al estado actual de la economía y la tecnología. El establecimiento de lazos particulares con otros Estados europeos que han expresado su deseo en este sentido debería también contribuir a ello. Tal desarrollo permitiría a Europa seguir fiel a sus tradiciones de apertura al mundo e incrementar sus esfuerzos en favor de los países en vías de desarrollo[14].

Como acabamos de comentar, el retorno en 1970 de los conservadores al poder y, sobre todo, los nuevos aires que se respiraban en el Elíseo habían constituido ingredientes básicos para el relanzamiento del proyecto. El 20 y 21 de mayo de 1971 Pompidou recibió a Heath en París para tratar los asuntos pendientes derivados de la futura incorporación, que en esta ocasión no fueron considerados obstáculos insalvables por el presidente galo. Por su parte, el gobierno británico quiso beneficiarse de la coyuntura favorable para ganar el apoyo de su legislativo. El 28 de octubre de 1971, tras un periodo de intensa campaña entre la opinión pública y de fructíferas conversaciones con el partido de la oposición (gracias al apoyo del sector laborista encabezado por el líder del partido, Roy Jenkins), el Parlamento británico aprobó la adhesión de su país a las Comunidades Europeas.

Esta primera ampliación se concretó finalmente el 22 de enero de 1972 con la aceptación de los Tratados de Adhesión del Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega en

[14] Antonio Truyol y Serra, ob. cit., pág. 275.

la cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de París. A lo largo de aquel año los Tratados fueron ratificados por Irlanda (donde en el referéndum convocado ganó el sí con el 83 por 100) y en Dinamarca (donde la victoria, aunque más moderada, todavía alcanzó el 57 por 100). En Noruega, con una participación del 78 por 100 del censo electoral, el no a la incorporación resultó triunfante con el 54 por 100 de los votos escrutados. El pueblo noruego había hecho suyo el sentir de los sectores sociales vinculados a la pesca y a la agricultura, contrarios a la integración.

De este modo, el 1 de enero de 1973 la Europa de los Seis se convirtió en la Europa de los Nueve: Francia, la República Federal de Alemania, Italia, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. La culminación de esta primera ampliación al Norte reflejaba la voluntad política de los dirigentes europeos comunitarios de extender el proceso de integración a todos los países de Europa Occidental, además de aumentar el prestigio y la influencia de las Comunidades en el concierto internacional, sobre todo en relación con los Estados Unidos.

Por lo que se refiere al segundo de los objetivos expuestos en el Tríptico de La Haya, la voluntad de avanzar en la unión económica y monetaria, los Jefes de Estado o de Gobierno decidieron crear un grupo de trabajo para reflexionar sobre los pasos necesarios para establecer dicha unión, grupo presidido por Pierre Werner, que en aquel momento ostentaba la Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Finanzas de Luxemburgo. El informe, presentado el 8 de octubre de 1970, pretendía lograr la convertibilidad a paridad fija de las monedas de los países comunitarios así como, mediante una nueva institución, el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, trasladar desde las autoridades estatales a las de la CEE competencias fundamentales en el ámbito monetario. Así la Comunidad adoptaría paulatinamente una posición conjunta y más firme de su política monetaria en sus relaciones con terceros países. Finalmente, se garantizaría la libre circulación de capital dentro del espacio comunitario. Este proceso de unión económica y monetaria dispondría de un plazo de diez años para realizarse[15].

Las consecuencias del plan diseñado en este informe habrían de resultar trascendentales al implicar una reforma institucional necesaria para sustraer competencias del ámbito nacional y transferirlas al comunitario. El propio informe era explícito al respecto:

> Las transferencias de responsabilidad representan un proceso de significación política fundamental que lleva al desarrollo progresivo de la cooperación política. La unión económica y monetaria se convierte en un fermento para el desarrollo de la unión política de la que, a la larga, no podrá prescindir[16].

La profunda crisis del sistema monetario internacional agudizada poco después de las propuestas contenidas en el plan hizo que éste cayera en el olvido. En agosto de 1971 el dólar suprimió su paridad con el patrón oro y el Consejo de Ministros de las

---

[15] El responsable del informe expuso sus objetivos en Pierre Werner, *Vers l'Union monétaire européenne,* Lausana, 1971.

[16] Cit. en Donato Fernández Navarrete, *Historia y economía de la Unión Europea,* Madrid, 1999, pág. 101.

Comunidades prefirió tomar medidas rápidas para evitar un caos monetario en Europa; por ello se acordó que el margen de flotación entre los tipos de cambio de las monedas comunitarias no superaría el 2'25 por 100. La conocida como «serpiente monetaria europea», creada el 21 de marzo de 1972, no logró la estabilidad pretendida; sin embargo, con el inestimable apoyo del presidente francés Valéry Giscard d'Estaing y del canciller alemán Helmut Schmidt, las ideas contenidas en el Plan Werner terminaron por fraguar a finales de la década en la puesta en marcha del Sistema Monetario Europeo (SME) en marzo de 1979 y del *ecu (European Currency Unit* o unidad de cuenta europea) en mayo del mismo año.

Estrechamente vinculado con el anterior, la cumbre de La Haya también se había fijado como objetivo cerrar la construcción del Mercado Común. Fruto de un esfuerzo continuado, el 21 de abril de 1970 los gobiernos de los Seis decidieron dotar de autonomía financiera a las Comunidades. Para ello cambiaron el sistema de contribución, formada a partir de entonces no por aportaciones netas de cada miembro sino por recursos generados por derechos fiscales: exacciones reguladoras agrícolas, derechos de aduana, porcentaje del IVA recaudado en cada estado, y otros ingresos por impuestos y cotizaciones sociales de los funcionarios de las instituciones comunitarias.

Además, la Conferencia de La Haya propició el inicio de consultas entre los socios sobre cuestiones de política internacional con el objetivo de coordinar, en la medida de lo posible, la acción exterior de las Comunidades. En esta parcela fue el belga Etienne Davignon, del Comité de Altos Funcionarios, el responsable de redactar un documento sobre las posibilidades de colaboración en una materia tan delicada para la soberanía estatal así como de ofrecer los instrumentos adecuados para desarrollar esa política. El primer «Informe Davignon» fue aprobado el 27 de octubre de 1970 y establecía una reunión semestral de ministros de Asuntos Exteriores —o en su defecto, de Jefes de Estado o de Gobierno— para tomar decisiones sobre materias previamente propuestas por un comité formado por directores generales de los respectivos Ministerios de Exteriores, comité que a su vez debería mantener encuentros trimestrales. Finalmente, el Presidente del Consejo de Ministros enviaría un informe anual al Parlamento Europeo sobre la situación actual de la colaboración política en tales cuestiones. Sus proposiciones se fundamentaban en una triple constatación:

> [...] Conviene, en el espíritu de los preámbulos de los Tratados de París y de Roma, dar forma a la voluntad de unión política, que no ha dejado de sostener los progresos de las Comunidades europeas [...].
>
> La puesta en marcha de las políticas comunes, ya instaurada o en vías de serlo, postula que les correspondan desarrollos en el orden propiamente político con vistas a acercar el momento en que Europa pueda expresarse con una sola voz [...].
>
> Europa debe prepararse para ejercitar las responsabilidades que su mayor cohesión y su papel creciente le imponen asumir en el mundo a la vez como un deber y una necesidad [...][17].

[17] Antonio Truyol y Serra, ob. cit., pág. 285.

La cumbre de París celebrada el 19 y 20 de octubre de 1972 fue todavía más lejos en el proyecto de cooperación en materia exterior al ampliar a cuatro las reuniones anuales entre los ministros del ramo. La convulsa situación de los primeros años setenta servía de incentivo para que las autoridades europeas forjasen una política exterior con cohesión creciente y capaz de dotar a las Comunidades al menos de unas orientaciones generales de su política internacional así como de una respuesta conjunta rápida ante situaciones críticas que pudiesen surgir en el panorama mundial. En esta misma línea de actuación, el 23 de julio de 1973 el denominado «2.º Informe Davignon» obligaba a cada estado miembro a consultar previamente a sus socios antes de adoptar una posición concreta frente a cuestiones de fondo de la política internacional. De hecho, desde finales de 1970 las Comunidades habían adoptado una actitud conjunta, por ejemplo, ante las relaciones con el bloque soviético o sobre determinados aspectos del conflicto de Oriente Medio.

Aquella reunión de París de octubre de 1972 no solo ayudó a fortalecer la política exterior comunitaria, sino que resultó crucial para la definición de la estrategia futura de las Comunidades. En efecto, la cumbre sirvió para ponerse de acuerdo sobre el sentido del proceso de construcción europea en marcha. Más allá del crecimiento económico, los participantes en el encuentro parisino expresaron su intención de caminar decididamente por la senda de la colaboración política hasta alcanzar una auténtica «unión europea» a corto plazo. La declaración, suscrita poco antes de que el 1 de enero de 1973 entrara en vigor el Tratado de Ampliación, representaba un salto cualitativo después de las demoras y los problemas habidos en el proceso integrador. Además de esta propuesta de unión, la cumbre de París produjo otros resultados más tangibles todavía respecto del desarrollo de una política comunitaria que matizara progresivamente los desequilibrios económicos regionales: fue entonces cuando se decidió crear un instrumento que iba a resultar vital en la historia de la integración: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

IV. La Europa de los Nueve: luces y sombras en los años setenta

Con la incorporación de los tres nuevos miembros a principios de 1973 las Comunidades adquirieron un mayor peso económico y político, y con ello, nuevos desafíos tanto en su proyecto de consolidación interna como de cara al exterior. Sus propósitos quedaron recogidos en un documento comunitario, la Declaración sobre la Identidad Europea, aprobado en la cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de Copenhague de los días 14 y 15 de diciembre de 1973. En él se decía, entre otras cosas:

> Los Nueve tienen la voluntad política de llevar a cabo la construcción europea.
>
> Sobre la base de los Tratados de París y Roma que instituyen las Comunidades Europeas, así como sobre la base de los actos subsiguientes, los Nueve establecieron un mercado común, fundaron una unión europea, crearon instituciones y desarrollaron políticas comunes y mecanismos de cooperación que forman parte integrante de la identidad europea. Están determinados a salvaguardar los elementos constitutivos de su unidad y los objetivos fundamentales de su evolución futura [...].

> Los Nueve se proponen desempeñar un papel activo en los asuntos mundiales y contribuir así, en el respeto de los objetivos y de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, a que las relaciones internacionales estén fundadas sobre una justicia mayor, a que la independencia y la seguridad de los Estados estén mejor preservadas, la prosperidad mejor repartida y la seguridad de cada uno mejor garantizada [...].
>
> En el terreno de las relaciones exteriores, los Nueve tratarán principalmente de ir definiendo su identidad respecto de las otras entidades políticas. Al hacer esto, tienen conciencia de reforzar su cohesión interna y de contribuir a la elaboración de una política propiamente europea[18].

Sin lugar a dudas, la Declaración salida de la cumbre de Copenhague fue de suma importancia para la concepción futura de las Comunidades. Los mandatarios firmantes sostenían, en primer lugar, la naturaleza dinámica del proceso de construcción europea, lo cual abría las puertas a la incorporación de nuevos miembros así como a la introducción de cambios institucionales que fortalecieran dicho proceso. En segundo lugar, insistían en la necesidad de una colaboración cada vez más estrecha entre los estados miembros para fortalecer y cohesionar las políticas comunes; por último, definían la identidad europea como una realidad de peso en las relaciones internacionales. Como había señalado Walter Lippmann tiempo atrás, la construcción del edificio institucional europeo formaba parte del destino del mundo occidental[19].

Sin embargo, pronto comenzó a dar problemas uno de los miembros recientemente incorporados. En 1974 los laboristas, liderados por Harold Wilson, ganaron las elecciones legislativas en el Reino Unido. No parecía un buen presagio debido a la fragmentación existente en el seno del partido entre defensores y detractores de las Comunidades. De hecho, James Callaghan, al frente del Foreign Office, expresaría en numerosas ocasiones la voluntad de su gobierno de renegociar el Tratado de Adhesión. Al final, las advertencias no pasaron al terreno de los hechos e, incluso, el gobierno de Londres convocó un referéndum para reafirmar la pertenencia a la CEE. Celebrado el 6 de junio de 1975, se saldó con más del 67 por 100 de los votos favorables, y aunque no desaparecieron los recelos, el resultado fue sustancial para otorgar una legitimidad plena a la incorporación británica.

Mientras tanto, una vez consolidada la Europa de los Nueve, el reto inmediato era buscar una mayor aceptación entre sus ciudadanos, hasta entonces poco implicados en los procesos comunitarios. Fue determinante al respecto la cumbre de París del 9 y 10 de diciembre de 1974: si realmente se pretendía profundizar en las políticas y no solo en la ampliación territorial, la CEE debía ganar competencias para asegurarse una mayor relevancia política y obtener una plena legitimidad democrática. Así, del encuentro parisino salió la decisión de convocar elecciones europarlamentarias por sufragio universal directo con el mandato de efectuarlas lo antes posible. Dada la complejidad introducida por este cambio, sobre todo en algunas legislaciones nacionales, no fue sino hasta septiembre de 1976 cuando el Consejo de Ministros dio el visto bueno para que

---

[18] Antonio Truyol y Serra, ob. cit., págs. 363-367.

[19] Véase Walter Lippmann, *Unidad occidental y Mercado Común,* Madrid, 1964.

las primeras elecciones directas al Parlamento tuvieran lugar en 1978, aunque finalmente se pospusieron hasta el 10 junio de 1979, fecha en que contaron con una participación del 62 por 100 del electorado. Otra medida de gran repercusión para el futuro de las Comunidades fue la celebración de los consejos europeos periódicos para agilizar la toma de decisiones sobre cuestiones concretas, y así fue a partir del segundo semestre de 1974.

Parecido espíritu en favor de la integración efectiva contenía el informe elaborado por Leo Tindemans sobre «La configuración global de la futura Unión Europea», de enero de 1976. Sus propuestas venían a secundar la estrategia adoptada en la Conferencia de La Haya para establecer una política exterior y de defensa común en función de la Cooperación Política Europea y para crear un ejecutivo comunitario independiente con las competencias suficientes para definir los rasgos principales de la política de la CEE, alejándose en la medida de lo posible de los intereses propios de cada uno de los miembros. Además, el informe mantenía la idea de que algunos estados, dependiendo de su evolución interna y de la mayor o menor asunción de las políticas comunitarias, avanzarían más que otros en el proceso integrador, y así reconocía la existencia de una «Europa de distintas velocidades». Según Tindemans,

> Existen estados que disponen de medios para avanzar y que tienen el deber de ponerse a la cabeza, y estados que tienen motivos que el Consejo, a propuesta de la Comisión, puede reconocer como objetivamente válidos para no progresar y que recibirán de los otros estados toda la ayuda y la asistencia necesarias a fin de que alcancen la posibilidad de reunirse con los primeros[20].

La influencia de este informe en el Acta Única Europea iba a resultar palmaria: tal como señalaba el informe, la Unión Europea debía edificarse

> Sobre la doble base de las instituciones comunitarias de inspiración supranacional o federalista y de la cooperación política, de inspiración intergubernamental o confederal, con la condición de que entre ambas estructuras existan los vínculos suficientes para definir una visión política común, global y coherente.

Al comenzar la década de los ochenta, las Comunidades parecían dispuestas a dar un salto adelante que recogiera todas las aportaciones hasta aquí comentadas referentes al robustecimiento de la construcción europea. De hecho, nuevos documentos, como el «Informe Elles», de junio de 1981, o el «Informe Haagerup» del Parlamento Europeo, de un año después, apuntaban en esta dirección. En efecto, y a pesar de las numerosas dificultades, los años setenta sirvieron para que las Comunidades ganaran competencias[21].

Sin embargo, una vez más, no todos los dirigentes europeos parecían viajar en la misma nave. La llegada al poder de Margaret Thatcher en 1979 al frente de un gobier-

---

[20] Cit. en Rogelio Pérez-Bustamante, *Historia política de la Unión Europea, 1940-1995,* Madrid, 1995, pág. 160.

[21] Véase Joseph Weiler, *Europa, fin de siglo,* Madrid, 1995.

no conservador en el Reino Unido acabaría por convertirse en un nuevo reto para la cohesión de las Comunidades. Recelosa respecto a cómo evolucionaba el proceso integrador, la Primera Ministro británica había manifestado desde el mismo momento de su elección su disgusto con lo que interpretaba como un excesivo aporte económico de su país al presupuesto general de la Comunidad. La convicción y firmeza en la defensa de sus intereses permitió a la «Dama de Hierro» conseguir en 1980 un recorte sustancioso, si bien provisional, de hasta las dos terceras partes de su contribución.

En realidad, las discrepancias respecto a la financiación comunitaria no eran sino una de las ostensibles diferencias mantenidas entre el Reino Unido y el resto de los socios; entre ellas, la reforma de la Política Agraria Común o los cambios institucionales. Las ideas de Thatcher, expuestas con claridad en numerosas ocasiones, abogaban por un apoyo decidido de la política comunitaria al sector privado, una integración defensiva europea, aunque siempre bajo el manto de la OTAN y, sobre todo, un intergubernamentalismo activo, en el cual la colaboración entre los estados constituía el mejor y más eficaz medio de edificar la Comunidad Europea.

A pesar de su combatividad, la llegada de Thatcher al poder coincidió con la de una generación de dirigentes de fuertes convicciones europeístas capaces de contrarrestar la posición británica, tal como demostraron Helmut Kohl desde la República Federal de Alemania, François Miterrand desde Francia y, especialmente, Jacques Delors, Presidente de la Comisión desde enero de 1985 hasta enero de 1995. En efecto, durante los diez años de su mandato, Delors puso todo su empeño en desarrollar el proceso integrador tanto en el aspecto financiero, con la creación de la moneda común, como mediante el fortalecimiento institucional[22].

V. Los años ochenta: La ampliación hacia el Sur y el Acta Única Europea

Una vez dicho lo anterior, puede afirmarse que ampliación y profundización continuaron siendo en la década de los ochenta las metas del futuro comunitario; en concreto, la ampliación hacia el Sur marcó su trayectoria en aquellos años. El primer estado de la Europa meridional en cerrar su proceso de integración fue Grecia. Después de la caída del «Régimen de los Coroneles» en 1974 y ya restablecida la normalidad constitucional gracias a la instauración de una república democrática, el 27 de julio de 1976 comenzaron las negociaciones para la integración, concluidas satisfactoriamente a finales de mayo de 1979 con la firma del Tratado de Adhesión para que el 1 de enero de 1981 Grecia ingresara en las Comunidades. Tan solo cinco años después, el 1 de enero de 1986, se completaba esta segunda ampliación con la incorporación de Portugal y España, países que después de un laborioso proceso de negociación habían firmado el 12 de junio de 1985 sendos Tratados de Adhesión. Quedaban pendientes la reso-

[22] Buena muestra de su pensamiento son las conferencias y discursos contenidos en Jacques Delors, *Combats pour l'Europe,* París, 1996.

lución de las candidaturas de Chipre y Malta, asociados a las Comunidades desde 1972 y 1973, respectivamente, y la más problemática de Turquía, asociado desde septiembre de 1963.

Sobre el reto de profundizar en la construcción europea, los Diez se mostraron dispuestos a propiciar un nuevo impulso a las Comunidades, y en noviembre de 1981, con un claro protagonismo de los ministros de Exteriores italiano y alemán, Colombo y Genscher, proyectaron una ambiciosa Acta Europea dentro de la cual quedaran recogidos novedosos campos de actuación de la Europa comunitaria que afectaran a la política interior y exterior, a los ámbitos judicial, educativo y cultural, así como a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Todas estas iniciativas fueron apoyadas por el Consejo Europeo de Stuttgart, del 17 al 19 de junio de 1983, en lo que se conoce como «Declaración Solemne sobre la Unión Europea», germen de la futura Acta Única Europea. El texto subrayaba la necesidad de

> Reforzar y desarrollar la Cooperación política europea mediante la elaboración y la adopción de posturas comunes y de una acción común, sobre la base de una intensificación de las consultas en el plano de la política exterior, incluida la coordinación de las posturas de los estados miembros sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad, con el fin de promover y facilitar el desarrollo progresivo de dichas posturas y de una acción de este tipo en un número creciente de áreas de política exterior[23].

En esta misma línea de actuación, durante el verano de 1980 el federalista italiano Altiero Spinelli trabajó al frente de un variopinto grupo de diputados europeos de distintas filiaciones políticas para presentar una serie de propuestas que articularan ideas capaces de dotar de mayor contenido a las instituciones comunitarias, especialmente a la Comisión, al Parlamento y al Tribunal de Justicia. La resonancia de este grupo llegó al Parlamento hasta el punto de que éste aprobó la formación de una Comisión Institucional con el fin explícito de redactar un proyecto de reforma. Así, el «Proyecto Spinelli» fue aprobado el 14 de febrero de 1984 en el Parlamento Europeo por 237 votos a favor, 31 en contra y 43 abstenciones[24]. A pesar de que, por su acendrado federalismo, el documento no gustó en muchas cancillerías y quedó a la postre olvidado, no cabe duda de que esta ebullición de propuestas procedentes de los distintos ámbitos institucionales redundó en un impulso decisivo al proceso integrador, y muy especialmente en el Acta Única, la primera reforma profunda de los tratados fundacionales.

El Consejo Europeo de Fontainebleau celebrado los días 25 y 26 de junio de 1984 aprobó la creación de un Comité de Estudios que analizaría el futuro institucional y que presidiría J. Dooge[25]. De esta forma, el antiguo ministro de Exteriores holandés elaboró un informe que, presentado al Consejo Europeo de Dublín del 3 y 4 de diciembre de

---

[23] Francisco Aldecoa Luzarraga, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002),* Madrid, 2002, pág. 521.

[24] Para más detalles, véase Altiero Spinelli, *Il Progetto Europeo,* Bolonia, 1985.

[25] Sobre los dos informes, véase Francisco Aldecoa Luzarraga, *La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea,* Madrid, 1985, págs. 67-76.

ese mismo año, avalaba el nacimiento de una Unión Europea como entidad política real. Entre los recelos y críticas que suscitó, algunas de éstas iban dirigidas al proyecto en su conjunto —como las del gobierno holandés— y otras, más concretas, procedían de los gobiernos británico y griego. Todas ponían de manifiesto las dificultades de entendimiento en lo referente a la consecución de un «espacio económico interior» o a la búsqueda de una política exterior de seguridad y defensa común. El «Informe Dooge I» propugnaba el fortalecimiento de la Comisión para asumir un papel de defensor de los intereses generales de la Comunidad con mayor independencia de los de los Estados; también el Parlamento potenciaba sus poderes legislativos; mientras, para agilizar su funcionamiento, el Consejo debería tomar las decisiones mediante el principio del voto mayoritario. El «Informe Dooge II», presentado en el Consejo Europeo de Bruselas del 29 y 30 de marzo de 1985, introducía pocas variaciones respecto del anterior y despertó poco interés; de hecho, apenas llegó a discutirse, ya que la inminente adhesión de Portugal y España acapararon la mayor atención durante el encuentro.

Pese a los fracasos puntuales, y alentada por todas estas iniciativas, la Comisión, dirigida ya por Jacques Delors, presentó en junio de 1985 un «Libro Blanco» cuyo contenido se aprobaría ese mismo mes en el Consejo Europeo de Milán. En él se planteaba la necesidad de avanzar en la construcción de un «gran mercado interior» con el propósito de lograr en siete años la supresión de todos los controles intracomunitarios que limitasen la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, convertidas en las «cuatro libertades de las Comunidades Europeas». El 17 de febrero de 1986 nueve de los doce países miembros firmaron el acuerdo que establecía el Acta Única Europea; once días después se sumaron los tres países restantes, Dinamarca, Italia y Grecia. Como decía el Preámbulo, los firmantes se declaraban

> Conscientes de la responsabilidad que incumbe a Europa de procurar adoptar cada vez más una postura uniforme, y de actuar con cohesión y solidaridad, con objeto de proteger más eficazmente sus intereses comunes y su independencia, así como reafirmar muy especialmente los principios de la democracia y el respeto del Derecho y de los derechos humanos que ellos propugnan, a fin de aportar conjuntamente su propia contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con el compromiso que asumieron en el marco de las Naciones Unidas,
>
> Determinados a mejorar la situación económica y social, mediante la profundización de las políticas comunes y la prosecución de nuevos objetivos, así como a asegurar un mejor funcionamiento de las Comunidades, permitiendo a las instituciones el ejercicio de sus competencias en las condiciones más conformes al interés comunitario [...][26].

Los profesores Becerril y Beneyto han subrayado la impronta del Acta en instituciones medulares tales como el Consejo y el Parlamento. Respecto al primero, aunque no obtuvo un reconocimiento formal, el documento le concedió un papel esencial en la cooperación política; por lo que se refiere al Consejo, «le devolvió definitivamente

[26] *Boletín de las Comunidades Europeas,* núm. 2 (1986).

la regla de la mayoría, enterrando el viejo compromiso de Luxemburgo; [desde entonces] el recurso a la votación es lo usual cuando los estados no han logrado alcanzar un acuerdo en un plazo prudencial»[27].

El Acta Única Europea, vigente desde el 1 de julio 1987, suponía un auténtico hito en el proceso de construcción y sus objetivos explícitos consistían en establecer un mercado interior y financiero único, incrementar los vínculos económicos, fortalecer la cohesión social e impulsar la cooperación política de los socios. Para ello, el 31 de diciembre de 1992 se levantaron los controles aduaneros intracomunitarios sobre mercancías, personas, servicios y capitales; y el 1 de enero de 1993, conforme al artículo décimotercero del Acta, entró en vigor el mercado único, etapa que superaba al anterior mercado común. Al mismo tiempo, el Acta Única dispuso la ampliación de las competencias comunitarias a nuevos campos de actuación, sobre todo en el terreno de las políticas social, medioambiental y de investigación y desarrollo tecnológico[28].

Tanto la Declaración Solemne del Consejo Europeo de Stuttgart de junio de 1983 como los acuerdos de 1986 constitutivos del Acta Única Europea reactivaron el proceso hacia la unión económica y monetaria (UEM), fundamentado en la coordinación y convergencia de las economías nacionales. El 27 de junio de 1988 el Consejo Europeo de Hannover dio el visto bueno a un Comité de Expertos que analizara las fases de su desarrollo. Presidido por Delors, concluyó los trabajos en abril de 1989; dos meses después, el Consejo Europeo de Madrid celebrado los días 14 y 16 de junio decidió convocar una Conferencia Intergubernamental para fijar en el 1 de julio de 1990 el inicio de la primera etapa de la UEM. Un año después, el Consejo Europeo de Dublín convocaba a su vez dos Conferencias Intergubernamentales que tendrían lugar simultáneamente a partir de diciembre, una sobre la UEM, y otra sobre la Unión Política: el Consejo de Maastricht de 9 y 10 de diciembre de 1991 pondría fin a las dos CIGs.

De esta forma, el Tratado firmado por los Doce el 7 de febrero de 1992 en la localidad holandesa de Maastricht abría las puertas a un periodo cualitativamente distinto de los previos al crear la Unión Europea y proporcionar para ello un nuevo impulso al desarrollo socioeconómico, a la coordinación de asuntos de justicia e interior, al establecimiento de una política exterior de seguridad y defensa común y al fomento de los valores comunes de una ciudadanía europea. Como ha escrito Dusan Sidjanski, «cuarenta años de integración económica han abierto la vía a la integración política»[29].

A principios de los años noventa se puso en marcha la tercera ampliación de las Comunidades, esta vez hacia el centro y norte de Europa: Austria, Suecia, Finlandia y Noruega. El gobierno alemán puso todo su empeño en este proceso, pensando ya en una posible integración de los países de la antigua Europa del Este tras la debacle del siste-

---

[27] José María Beneyto Pérez y Belén Becerril Atienza, «El proceso de construcción de las Comunidades Europeas: de la CECA al Tratado de la Unión Europea», en Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez (coords.), *Historia de la integración europea,* Barcelona, 2001, pág. 109-110.

[28] Para una primera aproximación, véase Carlos Malo de Molina, *El Acta Única Europea,* Valencia, 1989.

[29] Dusan Sidjanski, *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea,* Barcelona, 1998, pág. 241.

ma comunista. En efecto, con la caída del Muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética, Austria, Suecia y Finlandia estaban en condiciones de reconducir su política exterior, marcada hasta entonces por un neutralismo mediatizado por la URSS y por las prácticas de la Guerra Fría. Dado el hecho de que se trataba de países económicamente avanzados y poco poblados, las negociaciones para la adhesión fueron muy rápidas, y el 30 de marzo de 1994 los cuatro países antes citados firmaron sus respectivos Tratados de Adhesión. A lo largo del otoño de aquel año fue rechazado nuevamente en referéndum el de Noruega, que otra vez quedó fuera de la Unión, y sancionados los de Austria, Suecia y Finlandia, los cuales se incorporaron a la Unión Europea el 1 de enero de 1995.

El Tratado de Maastricht: Un hito en la historia de la construcción europea

Jorge Cardona Llorens

I. Introducción

El Tratado de Maastrich ha sido hasta la fecha la más importante reforma de los tratados fundacionales y constituyó un hito en el proceso de integración europea.

El tratado de Maastrich vino motivado por una confluencia de circunstancias e intereses. De una parte, la creación de un mercado interior y único planteaba la conveniencia/necesidad de establecer una moneda única, lo que exigía una reforma de los tratados para establecer la unión monetaria; de otra parte, los deseos de ir más allá del ámbito económico en el proceso de integración, habían llevado al desarrollo progresivo de una serie de cooperaciones entre los Estados miembros que, bien forzando los instrumentos a su disposición para la integración económica, bien actuando paralelamente a dicha integración pero al margen de la misma, suponían un acervo que era necesario racionalizar y sistematizar para hacerlo coherente y accesible al ciudadano; finalmente, el aceleramiento de la historia que van a vivir las relaciones internacionales en el final de la década de los años ochenta y el inicio de los noventa, con el fin de la guerra fría y la configuración de una nueva Europa va también a influir de manera decisiva en la necesidad de que el proceso de integración europeo respondiera a ese desafío.

El resultado de esa suma de circunstancias e intereses llevó a los Estados miembros de las Comunidades a convocar simultáneamente, en el Consejo extraordinario de Dublín de abril de 1990, dos Conferencias Intergubernamentales: una para la Unión Económica y Monetaria y otra para la Unión Política Europea, que se iniciarán a partir de diciembre de 1990.

Para comprender el resultado de dichas conferencias intergubernamentales, que no es otro que el Tratado de Maastrich, es necesario analizar previamente los antecedentes. Vistos dichos antecedentes me detendré en algunas reflexiones sobre lo que, en mi opinión, supuso dicho tratado.

II. Antecedentes

La *Declaración Schuman* dejaba ya claro que la idea final del proceso que se proponía era la construcción de una Europa unida, considerando el desarrollo económico como «la primera etapa de la federación europea».

Igualmente, los tratados constitutivos de las tres comunidades europeas hacían referencia, en sus preámbulos, a la finalidad última de una integración social y política. Sin embargo, en el articulado de dichos tratados sólo se regulaba la integración económica. Ello provocó que los primeros intentos de superar el marco estrictamente económico de la integración tuvieran que hacerse utilizando las competencias en materia económica atribuidas a las Comunidades, o de forma paralela al proceso de integración, pero fuera de las Comunidades: al lado, pero no dentro.

Estos intentos se empezaron a plasmar a partir de los años setenta, principalmente, en tres ámbitos: la aproximación de las políticas exteriores de los Estados Miembros a través de una cooperación política; hacer una Europa más cercana al ciudadano que abarque otros aspectos de su vida más allá de los económicos; y la cooperación judicial y contra la criminalidad.

A estos tres ámbitos hay que sumar un cuarto ámbito fruto del proceso de integración estrictamente económico: la necesidad sentida de una unión monetaria una vez empezaba a conseguirse el mercado interior.

La cooperación política europea

El arranque principal de esta cooperación puede situarse en la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Seis en La Haya, los días 1 y 2 de diciembre de 1969. Superada la crisis de la silla vacía y conseguida la Unión Aduanera, los Seis consideran, en el comunicado final de la Conferencia, que la Comunidad ha llegado a un nuevo escalón de su historia y reafirman «su fe en las finalidades políticas que dan a la Comunidad todo su sentido y su alcance». Así acuerdan examinar «la mejor manera de realizar progresos en el ámbito de la unificación política».

Hitos del desarrollo de esta cooperación lo constituyen:

— el *«Informe de Luxemburgo»,* de 1970, donde se señala como objetivo la concertación de la política exterior y se establece para ello un doble procedimiento: la información y consulta mutua entre los Estados Miembros en materia de política internacional y la armonización de las mismas a través de

la concertación de actitudes y, cuando sea posible, la adopción de acciones comunes;

— el *«Informe de Copenhague»* de 1973, considerado la verdadera carta fundacional de la Cooperación Política Europea;
— la institucionalización del Consejo Europeo en la reunión de París de diciembre de 1974, donde se acuerda que los Jefes de Gobierno acompañados de los Ministros de Asuntos Exteriores, se reunirán tres veces al año «en Consejo de la Comunidad en concepto de cooperación política» y se enlaza más estrechamente la actividad propiamente comunitaria y la de cooperación política al encargar a los ministros de asuntos exteriores, reunidos en Consejo de la Comunidad, «una función de impulso y de coordinación, pudiendo reunirse, en la misma ocasión, en el ámbito de la cooperación política»;
— el *«Informe de Londres»* de 1981, que supone la profundización de la Cooperación Política Europea al ampliar el ámbito de compromiso de los Estados;
— la *Declaración Solemne sobre la Unión Europea,* adoptada en Stuttgart en 1983, en la que pese a mantener la diferenciación entre Comunidades Europeas y Cooperación Política Europea se deja claro que ambas estructuras tienen el mismo fin: la unión europea;
— el *Acta Única Europea* de 1986 que supondrá la consagración jurídica de todo el acervo logrado durante esos años, dando una formulación convencional a la Cooperación Política Europea en cuanto cooperación intergubernamental realizada al lado del proceso comunitario de integración económica, pero fuera de él.

Los acontecimientos que se producirán en Europa y en el mundo a finales de la década de los ochenta, con el fin de la guerra fría y la firma de la Carta de París para una nueva Europa, llevarán a los Estados Miembros de las Comunidades a darse cuenta de la necesidad de reaccionar ante la nueva situación y reforzar su unión política a fin de tener una identidad propia en las relaciones internacionales. Dicha reflexión llevará al Consejo Europeo de Dublín de abril de 1990 a convocar, junto a la conferencia intergubernamental sobre Unión Económica y Monetaria a la que haremos posteriormente referencia, una segunda conferencia intergubernamental sobre Unión Política Europea

La Europa de los ciudadanos

Al ser la integración económica el punto central del proceso, los individuos son considerados en su condición de «operadores económicos». Ello provocó que se calificara la construcción europea de «Europa de los mercaderes».

La ausencia de base jurídica en los tratados para superar este concepto hizo que fuera el Consejo Europeo, en el marco de la cooperación política, el que lo planteara.

El origen del cambio puede situarse en dos de los acuerdos adoptados en la Cumbre de París de 1974: la elaboración del *Informe Tindemans* sobre los posibles «derechos especiales» que pudieran concederse a los ciudadanos de los Estados miembros como consecuencia de su pertenencia a la Comunidad y, en segundo lugar, la decisión

de que los miembros de la Asamblea dejaran de ser nombrados por cada uno de los Parlamentos nacionales y fueran elegidos por sufragio universal directo.

El Consejo Europeo de Fontainebleau, en 1984, creará de nuevo un comité *ad hoc* para estudiar este tema. Dicho Comité, presidido por el Sr. Adonnino, elaboró dos informes que elevó a sendos Consejos Europeos de Bruselas y Milán en 1985. Sin embargo, pese a la contribución que todos estos instrumentos hicieron al esbozo de una identidad europea desde un punto de vista simbólico, no lograron una cristalización del concepto de ciudadanía estrictamente jurídico. El Acta Única Europea no supondrá, tampoco, cambio alguno en esta concepción.

Ante esta situación, el Gobierno español presentará una propuesta a la Conferencia Intergubernamental de 1990 que, con el título *«Hacia una ciudadanía europea»,* va a suponer un cambio conceptual trascendental al plantear una base jurídica propia

La cooperación contra la criminalidad en un espacio sin fronteras

Desde mediados de los años setenta, a medida que se va consiguiendo el mercado común y la libertad de circulación de personas empieza a ser un hecho, difuminándose las fronteras entre los Estados, se plantea la necesidad de cooperar contra el terrorismo y la criminalidad internacional.

La inexistencia de atribución de competencias a las Comunidades en este ámbito llevó a que el Consejo Europeo celebrado en Roma en diciembre de 1975 institucionalizara, dentro del marco de la Cooperación Política Europea, las reuniones periódicas de los ministros de interior o de justicia de los Estados, dando lugar a lo que vino en denominarse el *«Grupo de Trevi».*

Este marco de cooperación se vio ampliado con ocasión del Acta Única Europea, donde la cooperación en los ámbitos de justicia e interior se configura como una actuación complementaria pero necesaria para la construcción europea. En el Acta Única Europea dicha cooperación sigue fuera del marco estrictamente comunitario, recalcándose el carácter «intergubernamental» y no «comunitario» de la misma.

A partir de 1986 se firman entre los Estados miembros diversos tratados en materia de cooperación judicial y se van constituyendo diversos «grupos» sobre cuestiones de interior de especial relevancia (inmigración, libre circulación, etc.). Tal vez, el mayor logro de lo alcanzado en esa época lo constituya la adopción el 14 de junio de 1985 de un acuerdo relativo a la supresión gradual de controles en las fronteras comunes, conocido como *Acuerdo de Schengen,* y su *Convenio de Aplicación,* adoptado en la misma ciudad el 14 de junio de 1990.

La doble necesidad de, por una parte, intentar individualizar esta cooperación dejándola al margen de la Cooperación Política Europea y, de otra parte, profundizar más en ella ante la perspectiva de un espacio sin fronteras interiores para el 1 de enero de 1993, hará que esta cuestión sea llevada a la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política Europea.

La necesidad de una Unión Económica y Monetaria

El inicio de la década de los años ochenta supondrá la toma de conciencia de que, aunque se ha logrado un mercado en el que no existen barreras arancelarias, siguen existiendo barreras físicas, técnicas y fiscales que impiden una completa integración de los mercados. Ello provocará la presentación por la Comisión, en junio de 1985, del *Libro Blanco sobre el Mercado Interior,* en el que se plantean una serie de medidas para eliminar dichas barreras.

Este objetivo será incorporado en el Acta Única Europea. En la misma, además de otras reformas, se reforzaron algunas políticas comunitarias y se atribuyeron nuevas competencias a la entonces denominada Comunidad Económica Europea, introduciéndose el concepto de Mercado Interior, definido como «un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada». El Acta Única Europea preveía que las medidas para su consecución debían adoptarse antes del 31 de diciembre de 1992.

La integración completa de los mercados que suponía el mercado interior puso sobre la mesa de negociaciones la necesidad de una verdadera unión monetaria en el seno de las comunidades.

La unión monetaria era una aspiración plasmada en las conclusiones de los Consejos Europeos desde la misma década de los sesenta. En 1972 se creó la denominada «serpiente monetaria» que limitaba al 2,25 por 100 el margen de fluctuación de las monedas de los Estados Miembros. Este sistema fue sustituido por el Sistema Monetario Europeo basado en principios similares y que estableció mecanismos de cooperación monetaria entre los Estados y una unidad de cuenta europea *(ecu),* que entró en vigor el 13 de marzo de 1979.

Finalmente, el Consejo Europeo de Madrid de junio de 1989 aprobó el calendario para la creación de una *Unión Económica y Monetaria* en tres etapas. La primera fase comenzó el 1 de julio de 1990 y tenía como objetivo la completa liberalización de los movimientos de capital. La segunda y tercera fases exigían una reforma de los Tratados. Ello provocó la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental sobre Unión Económica y Monetaria que inició sus trabajos, como antes citamos, el 13 de diciembre de 1990.

III. El Tratado de la Unión Europea

Las conferencias intergubernamentales celebradas a lo largo de 1991 desembocaron en la firma del Tratado de la Unión Europea, el 7 de febrero de 1992 en la ciudad neerlandesa de Maastricht.

El proceso de ratificación del tratado fue el mas lento y difícil en la historia de la integración europea. Prueba tanto de esa complejidad, como de la importancia del contenido del mismo, es que fue objeto de tres *referenda* nacionales (en Dinamarca, donde en realidad fue objeto no de uno sino de dos *referenda,* uno el 2 de junio de 1992 cuyo

resultado fue negativo y otro en mayo de 1993 donde finalmente fue aprobado; otro en Irlanda, con resultado ampliamente positivo; y otro en Francia, con resultado ajustadamente positivo), y además fueron varios los Estados que tuvieron que modificar su constitución para poder ratificarlo. Este fue el caso de Francia (a causa del derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales, la unión monetaria y la política de inmigración), de España (a causa del derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales), de Portugal (a causa de la ciudadanía europea, de la unión monetaria, del principio de subsidiariedad y del control parlamentario sobre la Unión Europea) y de Alemania (en relación al fundamento y límites de la atribución de competencias, y a causa del derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales, la unión monetaria y el control parlamentario de los asuntos europeos).

Finalmente, 10 meses después de la fecha inicialmente prevista, el tratado entró en vigor el 11 de noviembre de 1993.

El tratado de la Unión Europea marca un antes y un después en el proceso de la integración en un doble sentido: por un lado se crea la Unión Europea y ésta, lejos de representar la culminación del proceso, aparece como una nueva etapa del mismo, un punto de partida para una mayor profundización en las relaciones entre los Estados miembros; por otro lado, se juridifican en el Tratado los objetivos que se habían intentado realizar durante el periodo anterior: la culminación de la integración económica con el establecimiento de una unión económica y monetaria; la afirmación de su identidad en el ámbito internacional, a través de una política exterior y de seguridad común; el refuerzo de la protección de los derechos e intereses de sus nacionales, a través de la creación de una ciudadanía de la unión; o el desarrollo de una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior.

Del mismo modo, el Tratado de la Unión Europea formaliza jurídicamente la estructura dual que hasta entonces sólo se había esbozado tímidamente en el Acta Única Europea. El Tratado aparece sustentado sobre una doble base: una comunitaria, la más desarrollada y representada por las tres comunidades, que no desaparecen; otra intergubernamental, representada por las nuevas formas de cooperación que crea el Tratado (la Política Exterior y de Seguridad Común y la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior).

Entre una y otra estructura va a haber nexos de unión pues el marco institucional va a ser el mismo, pero se va a producir un desdoblamiento funcional. Es decir, las instituciones van a tener distintos poderes según actúen en uno o en otro ámbito.

El Tratado lleva a cabo asimismo algunos ajustes de desigual trascendencia en el sistema institucional. Así, junto a la importancia que desde el punto de vista de la legitimidad democrática reviste la introducción del procedimiento de codecisión entre el Parlamento europeo y el Consejo o la posibilidad del Tribunal de Justicia de imponer multas coercitivas a los Estados que no hayan ejecutado las sentencias de declaración de incumplimiento del propio tribunal, el tratado elevó al Tribunal de Cuentas, órgano auxiliar que existía desde 1975, a la categoría de institución comunitaria aunque sin modificar sus competencias rompiendo así la clásica estructura institucional cuatripartita e hizo coincidir el mandato de la Comisión con el del Parlamento europeo.

Por el Tratado de Maastrich, los Estados partes «constituyen entre sí una Unión Europea» (artículo A del Tratado)

Con esta expresión, los Estados retomaban las ideas planteadas en los ya citados *Informe Tindemans* sobre la Unión Europea de 1975[1], la *Declaración Solemne sobre la Unión Europea,* adoptada por el Consejo Europeo de 1983 en Stuttgard[2] o el *Proyecto Spinelli* adoptado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984[3]. Dichas ideas habían llevado a los Estados Parte en el Acta Única Europea a declarar, en el primer párrafo de su Preámbulo, que estaban «animados por la voluntad de proseguir la obra emprendida a partir de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de transformar el conjunto de las relaciones entre sus Estados en una Unión Europea». Pero ese ánimo no les llevó, en el Acta Única Europea a realizar la transformación, sino sólo a manifestar el deseo.

Finalmente, el tratado de Maastrich realizará la transformación y creará la Unión Europea. Pero ¿qué es la Unión Europea?

La primera respuesta nos la da el mismo Tratado de la Unión Europea: «una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa». En otras palabras: a) estamos en un «proceso»; b) esta Unión Europea es una nueva «etapa» de ese proceso, pero no la meta final; c) el proceso (y por tanto la Unión Europea como etapa del mismo) nos lleva hacia una *«Unión»* que no sabemos en qué terminará.

¿Qué naturaleza tiene esa nueva Unión Europea recién nacida? Son muchas las opiniones vertidas al respecto. Desde aquellos que afirman su naturaleza federalizante (pues es claro que naturaleza federal no tiene ya que se le negó expresamente), hasta los que afirman que no supone nada nuevo y que, al margen de los ámbitos comunitarios donde se ha producido una transferencia del ejercicio de competencias soberanas, los demás ámbitos de la Unión Europea se enmarcan en el Derecho internacional público con pleno respeto a la soberanía de los Estados.

En todo caso, la Unión Europea se nos presenta como una superestructura de carácter político, basada en el acervo de lo hasta ahora realizado: de un parte, las Comunidades Europeas, reformadas y actualizadas; de otra parte, los ámbitos de cooperación intergubernamental, es decir, la cooperación en materia de política exterior y de seguridad y la cooperación en ámbitos de justicia y de interior.

Así, partiendo del símil que tanto éxito ha tenido del templo griego con un frontispicio, tres pilares y un basamento común, la única verdadera novedad es el frontispicio,

---

[1] En el que se sostiene que la Unión Europea se construirá progresivamente consolidando y desarrollando las Comunidades Europeas y ampliándolas a nuevas políticas.

[2] En la que se sostiene que los Estados miembros están decididos a alcanzar mediante la Unión Europea «una concepción común, global y coherente» del proceso de construcción europeo.

[3] Que planteaba la idea de una Unión Europea basada en las Comunidades Europeas que abarcaría también el sistema monetario europeo y la cooperación política.

es decir, la creación como entidad política de un Unión Europea que cubre lo realizado hasta ahora. Realidad política que se apoya en unos pilares que constituyen lo realizado hasta la fecha, con modificaciones e innovaciones.

La juridificación del proceso fáctico

Como he intentado demostrar al hablar de los antecedentes, el Tratado de la Unión Europea no actúa en el vacío. El paso dado en el proceso de construcción europea a través de esta nueva etapa no es un salto que implica la creación *ex novo* de una nueva realidad. Lo que hace el Tratado de la Unión Europea es, fundamentalmente, juridificar, poner en un texto jurídico de manera más o menos sistemática, lo que se estaba realizando de hecho.

Ahora bien, una cosa es afirmar que los pilares en que se basa la Unión Europea son la juridificación de lo realizado hasta ahora y otra muy diferente pensar que dichos pilares no aportan ninguna novedad. Muy al contrario, el Tratado de la Unión Europea introduce modificaciones de enorme calado político tanto en las viejas Comunidades, como en la Cooperación Política que pasará a denominarse Política Exterior y de Seguridad Común, como en lo que en los antecedentes hemos denominado «cooperación contra la criminalidad en un espacio sin fronteras» y que en el Tratado de Maastrich pasará a denominarse Cooperación en los ámbitos de Justicia y Asuntos de Interior.

Así, en primer lugar, el pilar comunitario va a cambiar tanto en la forma como en el fondo. En la forma porque la más importante de las tres Comunidades, la CEE, va a cambiar de nombre perdiendo el apellido de «económica» para pasar a ser sólo Comunidad Europea. Este cambio formal pretende ser reflejo de los importantes cambios de fondo que se producen en su seno. Así, la Comunidad Europea no sólo va a ser la sede donde va a residir la unión monetaria con el objetivo de la instauración del euro en sustitución de las monedas nacionales, sino también va a ser la sede donde se configura la «ciudadanía de la Unión» como complemento a la nacionalidad de los ciudadanos nacionales de los Estados miembros y que confiere un estatus que implica verdaderos derechos políticos.

En segundo lugar, la antigua Cooperación Política Europea juridificada en el Acta Única Europea también se ve transformada en la forma y en el fondo. En la forma cambia el nombre para pasar a ser la Política Exterior y de Seguridad Común. Respecto del fondo los cambios son sustanciales. Tal vez los más llamativos se producen en el ámbito de la dimensión de la defensa: si el viejo artículo 30.6 del Acta Única Europea se limitaba a decir que «Las Altas Partes Contratantes estiman que una cooperación más estrecha en las cuestiones de seguridad europea podrá contribuir de manera esencial al desarrollo de una identidad de Europa en materia de política exterior. Están dispuestas a una mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad»; el nuevo artículo J.4 del Tratado de la Unión Europea establecía que «La Política Exterior y de Seguridad Común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común». Es cierto

que esa distinción entre lo que hay, lo que habrá en el futuro y lo que habrá en su momento no deja de ser, además de enigmática, confusa, pero también lo es la afirmación de omnicomprensión («todos las cuestiones») de la dimensión de la seguridad en la nueva PESC.

Y si las diferencias son sustanciales en materia de seguridad, lo mismo puede decirse del conjunto de la política exterior que, a pesar de seguir siendo intergubernamental, implica la afirmación de un vocación «comunitaria»

Finalmente, la cooperación que se había estado llevando al margen de los tratados en materia de lucha contra la criminalidad organizada, se transforma en la Cooperación en los ámbitos de Justicia y Asuntos de Interior que, aunque no lleva en su nombre la palabra «Política común», sin embargo va a ir mucho más rápida que la PESC en su camino hacia la misma, hasta el punto de que, en poco tiempo, gran parte de la misma se comunitarizará, lo que llevará a cambiar el nombre de este pilar en el Tratado de Ámsterdam, para reflejar lo que queda en él (Cooperación policial y judicial en materia penal) y todo este ámbito quedará cubierto por el nuevo «espacio de libertad, seguridad y justicia» que se encuentra en gran parte ya comunitarizado o en vías de hacerlo.

En conclusión: juridificación de lo llevadao a cabo en la práctica anteriormente, sí; pero evolución de esa misma práctica con cambios sustanciales, también.

El carácter dual del marco institucional único

Un aspecto especialmente destacable, aunque tampoco completamente novedoso del Tratado de la Unión Europea, es la creación de un Marco Institucional Único, basado en las Instituciones comunitarias. La Unión Europea va a estar dotada de un Marco Institucional Único, es decir, los órganos de la Unión Europea van a ser los mismos para todos sus ámbitos de actividad.

Pero una cosa es afirmar que el marco institucional es único y otra muy diferente pensar que las competencias tradicionales del Consejo, de la Comisión, del Parlamento Europeo o del Tribunal de Justicia van a ser ejercidas de modo similar por estas Instituciones en los pilares intergubernamentales.

Las Instituciones comunitarias van a estar incardinadas en esos pilares intergubernamentales con atribución de competencias (con la situación casi excepcional del Tribunal de Justicia que queda excluido con carácter general, aunque se prevé la posibilidad de que se le atribuya competencia en el marco del tercer pilar), pero las competencias concretas que se les atribuyen y, por tanto, el equilibrio de poder entre las instituciones, va a ser muy distinto al previsto en el pilar comunitario.

La enorme preponderancia del Consejo, la casi equiparación de la Comisión a un Estado miembro en condiciones de igualdad con ellos pero sin sus privilegios comunitarios *(ad. ex.:* monopolio de la iniciativa), y la vuelta a la consideración del Parlamento como un simple órgano de control y consulta pero carente de poderes decisorios, son clara muestra de ello.

De esta forma, las instituciones aparecen con un carácter dual: sus competencias varían dependiendo del marco en el que actúan.

Es cierto que desde la unificación institucional producida por los tratados sobre ciertas instituciones comunes de 1957 y sobre fusión de los ejecutivos de 1965, ya se producía en parte ese carácter dual: las competencias del Consejo, de la Comisión, del Parlamento o del Tribunal no eran las mismas según actuaran en el marco de la CECA, de la CEE o de la CEEA. Igualmente, también es cierto que dicho carácter dual se había agudizado con el Acta Única Europea que atribuía competencias al Consejo, a la Comisión y al Parlamento en el marco de la Cooperación Política Europea. Pero también lo es que la transformación que implica el Tratado de Maastrich en este sentido, con la creación formal del Marco Institucional Único y la consagración de la dualidad de competencias dependiendo del marco de actuación, supone un salto cualitativo en esta evolución.

El cambio fundamental: la naturaleza de los nuevos pasos y la legitimidad democrática

Finalmente, el Tratado de Maastrich implica otra novedad que, en mi opinión, supone el cambio más fundamental. Hasta ese momento, el proceso de construcción europea se había ceñido a un esquema más o menos claro diseñado en la Declaración Schuman de 1950: «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho». La doctrina de los pequeños pasos que eran llevados a cabo en el marco de la integración económica.

Pero el Tratado de la Unión Europea cambia la perspectiva: ya no se trata de seguir creando solidaridades de hecho para seguir el camino que nos llevará a la Unión, sino de diseñar la construcción de conjunto en la que se prevé una evolución progresiva de realizaciones concretas.

En otras palabras, no se trata de seguir llevando a cabo realizaciones concretas para ver a que construcción de conjunto nos llevan, sino de diseñar una construcción de conjunto en cuyo marco se prevé que se podrán llevar a cabo, progresivamente, realizaciones concretas de solidaridades de hecho.

Es una perspectiva nueva. Es un cambio de paso. No hemos llegado al final del camino. Seguimos caminando. Pero hemos cambiado el paso.

Este cambio de paso tiene una enorme trascendencia. De una parte, aunque había precedentes como hemos visto, ahora ya es claro que Europa no es la «Europa de los mercaderes» sino que empieza a ser la «Europa de los ciudadanos»; de otra parte, aunque era injusta la afirmación de su existencia, es necesario mejorar el mal llamado «déficit democrático» para profundizar en la participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones.

Estos dos elementos van a traspasar todo el Tratado de Maastrich e inspirar la creación de la Unión Europea. La misma afirmación de que se crea la Unión Europea en el artículo A del Tratado así lo deja claro cuando afirma que crea la Unión Europea «como una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos».

Las afirmaciones clásicas de que estábamos antes en una Europa de mercaderes con déficit democrático eran, en mi opinión, injustas. Desde la Declaración Schuman había estado claro que lo que se pretendía era una Europa unida en todos los ámbitos y no sólo en el mercado, aunque el camino adoptado para hacerlo fuera empezar por el mercado y los intentos por dotar de contenido a la identidad europea de los ciudadanos no resultaran exitosos, tal y como vimos. Por otra parte, todos los pasos y avances importantes en el camino de la integración europea han sido acordados por los gobiernos de los Estados que representan innegablemente a los pueblos de sus Estados y que han sido elegidos por procedimientos escrupulosamente democráticos y, los pasos más importantes, han sido ratificados por los parlamentos nacionales cuya legitimidad democrática está fuera de duda.

Pero aunque la legitimidad democrática de todo el proceso desde sus inicios es, en mi opinión, indiscutible, lo cierto es que el cambio de perspectiva que implica el Tratado de Maastrich exige establecer mayor atención en el ciudadano, mayores cauces de participación directa de los ciudadanos y de los actores políticos, así como dejar claro que los procedimientos de adopción de decisiones en el seno de la Unión Europea son transparentes y lo más democráticos posibles.

Esta realidad se va a plasmar, en primer lugar, con la importancia que se da a los derechos fundamentales. Aunque es cierto que no se hace otra cosa que plasmar por escrito lo que ya era una asentada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la afirmación contenida en el artículo F.2 de que «la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del derecho comunitario», supone una afirmación de fe en los derechos humanos y situar al ciudadano y el respeto de sus derechos, explícitamente, en el centro de la construcción europea.

En segundo lugar, la creación de la ciudadanía de la Unión va a suponer, como ha sido señalado, una novedad doble: «primero, porque traspasa la barrera económica y crea derechos vinculados al ejercicio del poder en el marco de una Unión Europea de carácter político. Segundo, porque crea una Institución jurídica nueva al servicio del ciudadano en la que se encuadran esos derechos fuera de todo vínculo nacional»[4].

Este tener en cuenta a los ciudadanos y a sus intereses y representantes se plasmará, en tercer lugar, en la creación del Comité de las Regiones que pretende ser el cauce de participación de los entes subestatales con competencias legislativas que se ven afectadas por las normas europeas. Es lógico que si las regiones, Laenders o Comunidades Autónomas ven afectadas sus competencias por la acción de la Unión Europea, puedan hacer oír su voz e, incluso, participar en la adopción de decisiones que, finalmente, se les van a imponer. Es cierto que, finalmente, el resultado de la creación del Comité de las Regiones deja mucho que desear. La mezcla de regiones y corporaciones locales, así

[4] A. Mangas Martin y D. J. Liñan Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea,* Tecnos (4.ª ed.), Madrid, 2004, pág. 588.

como su papel exclusivamente consultivo y su encuadre exclusivo en la Comunidad Europea y no en el marco general de la Unión, está muy lejos de las aspiraciones de las regiones europeas con competencias legislativas. Pero el camino de su participación se ha iniciado.

Por otra parte, no parece lógico que en una Unión Europea con ámbitos de competencia políticos, el Parlamento elegido por sufragio universal de todos los ciudadanos europeos tenga sólo una función consultiva y de control. La creación del procedimiento de codeción, en el que el Parlamento Europeo pasa a ser ya un verdadero co-legislador junto al Consejo implica también una nueva etapa en el camino de la participación del ciudadano.

Desgraciadamente, parece que los gobiernos finalmente han estado más a la altura de los tiempos que los propios ciudadanos. La escasísima (vergonzosa) participación de los ciudadanos en las elecciones al Parlamento Europeo, la generalizada ausencia de control de los parlamentos regionales de la actividad llevada a cabo por los representantes de las regiones en el Comité de las Regiones, etc., parecen querer dar la razón a aquellos que piensan que la construcción europea es algo más propio de unos cuantos gobernantes que, aunque elegidos democráticamente, deberían actuar como en la época del despotismo ilustrado ya que el pueblo no está preparado para coger las riendas de su destino europeo. Menos mal que, años después, los pueblos han demostrado a través de los referenda sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa que, sin ellos, sin su participación, la construcción europea no es posible.

IV. Conclusión: un hito, pero no una meta, sólo un paso

La conclusión sobre el significado del Tratado de Maastrich es fácil. Este tratado ha supuesto, sin duda, un hito en el proceso de construcción de la Europa unida. Yo no sé si alguna vez existirá o no esa Europa unida, pero sí estoy seguro de que, si llega a existir, tendrá como punto de referencia inexcusable el Tratado de Maastrich.

Pero este tratado, no sólo no es el final del proceso (la meta a alcanzar), sino que él mismo se reconoce explícitamente imperfecto e incompleto, auto-convocando, en su artículo N.2, una Conferencia Intergubernamental cuatro años después de la firma del Tratado para revisar sus disposiciones.

El periodo inmediatamente posterior a la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea estuvo presidido por tres hechos importantes: la creación del Espacio Económico Europeo (EEE), la adhesión de tres nuevos Estados a la recién creada Unión Europea y la elaboración por el PE del Proyecto de Constitución europea:

— La creación del EEE estuvo impulsada por J. Delors, dados los especiales vínculos económicos que mantenían los estados de la AELC y los de la CE y pretendía la creación de una vasta zona de libre comercio entre los Estados pertenecientes a ambas organizaciones. El Tratado, firmado en Oporto el 2 de mayo de 1992 y modificado posteriormente cuando Suiza decidió no ratificarlo, entró en vigor en enero de 1994. Actualmente, tras la ampliación de la

Unión, está vigente entre los Estados de la Unión y Liechtenstein, Islandia y Noruega

— Mientras se consumaba el proceso del EEE, Austria y los Estados nórdicos solicitaban su ingreso en la Unión y cuando sólo habían transcurrido cuatro meses desde la entrada en vigor del acuerdo sobre el EEE, se firmó, el 24 de junio de 1994, el acta de adhesión de Austria, Suecia, Finlandia y Noruega. El Tratado entró en vigor el 1 de enero de 1995 sólo en relación con los tres primeros Estados al desmarcarse nuevamente Noruega del proceso de integración.
— El Proyecto de constitución europea surgió en 1993 como iniciativa del PE ante los defectos estructurales de que adolecía, a juicio del PE, la Unión recién creada. El PE proponía redactar un texto claro, simple, legible y que definiera claramente los principios políticos y jurídicos de la Unión. El proyecto no llegó a adoptarse por ser demasiado ambicioso pero puso sobre la mesa temas clave como el diseño de la futura Unión basada en la doble legitimidad de ciudadanos y Estados.

En este contexto y después de estos acontecimientos se produjo la conferencia intergubernamental que terminó en la redacción del Tratado de Ámsterdam. Este Tratado supuso algunos retoques, pero lo cierto es que no conseguía ninguno de los objetivos que se le habían marcado, por lo que en su mismo articulado convocaba, para cuatro años después, otra Conferencia Intergubernamental para resolver los problemas pendientes. Dicha Conferencia Intergubernamental terminó redactando el Tratado de Niza, permitiendo la ampliación hasta llegar a 27 Estados.

Como es conocido, junto a la firma del Tratado de Niza, algunos Estados pensaron que la situación estaba madura para perfeccionar el sistema y embarcaron al conjunto de los Estados en la aventura de una Convención para redactar un Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. El fracaso ha sido estremecedor. En mi opinión se ha querido ir demasiado rápido sin asentar los pasos dados.

Es cierto que fue el tratado de Maastrich quien, convocando una conferencia intergubernamental de revisión, señalaba ya la fecha de los siguientes pasos en el camino iniciando el convulso proceso vivido a lo largo de los últimos 14 años lleno de conferencias intergubernamentales infructuosas, ampliaciones arriesgadas y nuevos retos. Pero esos pasos, como nos ha demostrado la Historia, no pueden ser siempre de la misma envergadura del que se dio en Maastrich. Querer dejar de andar para empezar a correr no es el sistema de construcción de la integración europea. Antes de dar pasos sustanciales nuevos, hay que asentar el camino recorrido para poder tener la tranquilidad necesaria que nos permita otear en el horizonte cuales son las siguientes etapas de este proceso. Etapas que, en todo caso, han de basarse siempre en las etapas anteriores.

En este sentido, como señalaba la profesora Mangas Martín con ocasión de la aprobación del tratado, «la Unión Europea es una idea de síntesis; es la concepción común, global y coherente de un proyecto cuya realización plena no ha llegado a su horizonte final. La indefinición jurídica y política muestra que la construcción europea sigue

abierta: recurriendo de nuevo a las figuras arquitectónicas, la construcción europea es como el universalmente conocido templo inacabado de Gaudí. La fascinación que produce a todos probablemente esté originada por el misterio de su impredecible diseño final»[5]. Y ese diseño hay que seguir haciéndolo poco a poco, a través de la política de *«les petits pas».*

[5] «Prólogo» en *Tratado de la Unión Europea y Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas,* Madrid, Tecnos (1.ª ed.), 1992, pág. 23.

La Unión Monetaria Europea: Realidades actuales y retos de futuro

Sara González Fernández

I. La Unión Monetaria Europea: una opción ante la discusión sobre los sistemas cambiarios

Desde que los Acuerdos de Jamaica (1976) pusieron oficialmente el punto final al sistema de Bretton Woods se inició una discusión que llega hasta la actualidad sobre las ventajas e inconvenientes de los diferentes sistemas de tipo de cambio. La literatura sobre esta discusión es amplia y no hay una conclusión que satisfaga a los que defienden las diferentes opciones.

Frente a los que defienden regímenes intermedios entre un tipo de cambio rígido y uno de flotación libre, se sitúan los que subrayan las ventajas de un enfoque bipolar. Este enfoque ha sido aceptado —voluntaria o involuntariamente— por un creciente número de países. La proporción de países miembros del FMI con un régimen intermedio disminuyó en la década de los noventa, en tanto que aumentó el uso de vínculos cambiarios rígidos y regímenes más flexibles.

Frankel[1], partiendo de su consideración de que «(...) Ningún régimen cambiario es el correcto para todos los países en todo momento», se confiesa defensor del enfoque bipolar, cree que la formulación correcta del problema debe incorporar los siguientes aspectos en los países abiertos a los flujos de capital: 1) los compromisos de tipo de cambio fijo no son viables a menos que sean muy rígidos; 2) existe una amplia gama de posibles regímenes de tipo de cambio flexible, y 3) en la mayoría de los países las

[1] Esta afirmación fue realizada por Jeffrey Frankel en su discurso pronunciado en la Conferencia Graham, en 1999.

políticas, de todos modos, tendrán en cuenta hasta cierto punto la posibilidad de fluctuación del tipo de cambio.

Los países con economías caracterizadas por la existencia de libre circulación de capital abiertos a los flujos de capital pueden adoptar diversos regímenes: desde la libre flotación hasta una variedad de tipos de cambio móviles con una amplia gama alrededor (régimen en el cual el tipo de cambio central se ajusta frecuente y marginalmente), así como vínculos muy rígidos respaldados por políticas como la caja de conversión, la dolarización o, en general, la adopción de una moneda extranjera como moneda de curso legal, y la participación en una unión monetaria. Esto excluye, básicamente, los tipos de cambio fijos pero ajustables y los sistemas de banda estrecha, en virtud de los cuales el gobierno está decidido a defender un determinado valor (o una gama de valores) del tipo de cambio pero no a orientar la política monetaria —y a veces la política fiscal— exclusivamente a la defensa de la paridad.

Bubula y Otker-Robe[2] trataron de analizar la relación entre experimentar una crisis e iniciar una modificación en el sistema de tipo de cambio. El estudio se hizo para un horizonte de doce años y concluyeron que los países con tipos de cambio fijo —en cualquiera de sus modalidades— son más propensos a una crisis cambiaria que los sistemas de tipo de cambio flexibles, si se consideran países integrados en los mercados internacionales. Ahora bien, para países en desarrollo relativamente cerrados a los mercados de capital, la propensión a la crisis es similar en cualquier sistema de tipo de cambio. Asimismo, se observó que, de todos los regímenes, los más propensos fueron los intermedios. Estos resultados coinciden con los alcanzados por Rogoff[3].

Por tanto, en la década de los noventa y en estos primeros años del siglo XXI parece que el enfoque bipolar ha ganado defensores.

Ahora bien, las ventajas de un tipo de cambio flotante existen en tanto que hablemos de un mercado de cambios profundo y eficiente, lo que genera mayor flexibilidad. Ello implica posibilitar que se generen riesgos de error en ambos sentidos, con lo que los agentes tomarán posiciones cortas y largas.

Por su parte, el mercado se profundiza al reducir la función de creación de mercado del banco central, al eliminar las normas que dificultan una verdadera acción del mercado, propiciando el desarrollo de instrumentos de cobertura de riesgo, armonizando la legislación que afecte a los mercados cambiarios, facilitando información sobre las fuentes y usos de las divisas así como de la evolución de la balanza de pagos, etc.

Ante una defensa del mercado como mejor instrumento para determinar los tipos de cambio de equilibrio hay que reseñar aquí la necesidad de descontar los efectos perversos que en un teórico sistema de tipos de cambio flotantes generan los riesgos de flotaciones inducidas por actuaciones agresivas de los especuladores y el incremento de los costes totales de producción que estas variaciones bruscas generan, especialmente en los países emergentes.

---

[2] A. Bubula e I. Otker-Robe, «En defensa de la bipolaridad», en *Finanzas y Desarrollo,* marzo de 2004, págs. 32-35.

[3] K. Rogoff *et al.,* «Evolution and performance of exchange rate regimes», en *IMF WP*/03/243, Washington, 2003.

Así habría que cuantificar si el coste de la pérdida de flexibilidad cambiaria compensa o supera a las ganancias derivadas de la reducción de la prima por riesgo cambiario, que a su vez reduce los intereses.

En sus aspectos monetarios el proceso de integración europeo no ha sido ajeno a esta discusión.

El proyecto de integración europeo —salvo excepciones como la de la libra esterlina— apostó desde 1978 en primer lugar por un sistema de tipo de cambio fijo con banda de fluctuación, en una *europeización* del mecanismo vigente desde el Acuerdo de Bretton Woods hasta su crisis y desaparición. El ECU sustituyó al dólar como moneda referente del sistema. Agotada esta etapa, el SME dio paso a una unión monetaria.

Las críticas a este paso fueron variadas e incluso algunos estados miembros de la Unión Europea, que podían haber entrado en la Unión Monetaria Europea (UME), decidieron excluirse (Reino Unido, Dinamarca y Suecia).

Ahora, ocho años después, los críticos con el proceso no pueden negar que —globalmente— eran acertadas las predicciones de Robert Mundell, el padre de la moderna teoría de las zonas monetarias óptimas, desde que en 1961 publicó sus primeras reflexiones sobre esta cuestión.

Para algunos autores la creación de una unión monetaria a comienzos del siglo XXI es un acontecimiento de una extraordinaria importancia. Así, Mundell[4] señalaba: «La introducción del euro representará el cambio más dramático en el sistema monetario internacional desde que el Presidente Nixon declaró la inconvertibilidad del dólar en oro en 1971 y, (desde que) la era de los tipos de cambio flexibles empezó, el euro podría desafiar la posición del dólar y (desde aquí) esto puede ser el acontecimiento más importante en la historia del sistema monetario internacional desde que el dólar relevó a la libra del papel de divisa dominante en la I Guerra Mundial».

Según Mundell, el impacto de la Unión Monetaria Europea en la liquidez depende del efecto eficiencia del euro, del cambio en el multiplicador monetario, de un excesivo aumento de las reservas, de la demanda extranjera del euro y de la diversificación desde el dólar al euro. Las primeras variables tienen efecto inflacionario y las dos últimas son deflacionarias.

Un tema de especial relevancia en las discusiones que se mantienen en la actualidad sobre política monetaria internacional y sobre el funcionamiento de los mercados financieros es la conveniencia de reducir los efectos perversos de una volatilidad excesiva de las divisas y de no utilizar el mercado cambiario para posponer o encubrir la necesidad de adoptar reformas de carácter estructural. Esto es así tanto a nivel institucional como a nivel de los mercados.

Diversos autores[5] consideran que la incorporación de un país a una unión monetaria pone en marcha procesos que alteran las estructuras económicas del mismo y las hace menos susceptibles y más adaptables a los shocks asimétricos.

---

[4] Esta declaración corresponde a los artículos publicados por Robert Mundell el 24 y 25 de marzo de 1998 en el Wall Street Journal, con el título «The case for the euro».

[5] Véase J. Frankel y A. Rose, «An Estimate of the Effect of Common Currencies on Trade and Income», *Quarterly Journal of Economics,* mayo de 2002.

Así, la zona euro es un espacio monetario integrado, inscrito en un contexto cambiario internacional caracterizado por tipos de cambio flotantes, que basa en los instrumentos monetarios la política a seguir ante un choque simétrico, y en los instrumentos presupuestarios la actuación ante choques asimétricos. En cualquier caso, la capacidad de absorción de la zona euro de los choques asimétricos, está estrechamente vinculada al refuerzo de la integración regional que contribuirá a sincronizar los ciclos coyunturales en la zona.

Mundell[6] llega a afirmar: «Como el mundo se mueve del unilateralismo al bilateralismo monetario, la coordinación de las políticas llegará a ser más importante». Frente a esta afirmación, Rogoff[7] mantiene una posición crítica y destaca las escasas ventajas que supone la cooperación entre bancos centrales y la existencia de un mecanismo multinacional de arbitraje y coordinación de las políticas de interés.

Desde una posición más próxima al protagonismo del mercado, se defiende la capacidad de éste para resolver los problemas mencionados y conseguir el equilibrio, y por tanto se defiende el establecimiento de un sistema de tipo de cambio flotante, siendo éste un sistema que desvía y absorbe perturbaciones. Esto es así porque en caso contrario la política monetaria se tendría que orientar en gran parte a conseguir el equilibrio de la balanza de pagos o, al menos, a mantener estable el desequilibrio de partida. Todo ello asumiendo que en muchas ocasiones las variaciones del tipo de cambio de una moneda representa divergencias de posiciones cíclicas.

La defensa de tipos de cambio flexibles se estimuló considerablemente a raíz de las crisis de los noventa, que revelaron sistemas financieros débiles y monedas artificialmente sobrevaloradas.

En este contexto, la UME es una realidad y —en algunos aspectos— ha superado las expectativas, a pesar de la escasa movilidad real del factor trabajo entre los estados comunitarios y de una unión financiera aún con deficiencias considerables. Las consecuencias positivas del establecimiento de la moneda única son evidentes: eliminación de movimientos especulativos en la eurozona, eliminación de una situación de inflación con devaluación por sorpresa, reducción considerable de los costes de información y transacción, incremento del comercio y de los pagos internacionales, mayor interdependencia de los países de la zona euro y —por último— una débil inflación, bajos tipos de interés a medio y largo plazo y una gran estabilidad.

La existencia de una política monetaria única y de una autoridad monetaria independiente (Banco Central Europeo) es una garantía frente a terceros países que conceden una buena reputación a la divisa europea. Las políticas fiscales y estructurales son responsabilidad de cada estado miembro si bien se acuerda que se consideran «una cuestión de interés común».

La política monetaria del Banco Central Europeo (BCE) se define en torno a cuatro condiciones relativas a las instituciones y a cinco elementos fundamentales propios del concepto de estrategia monetaria.

---

[6] R. Mundell, «The euro an the stability of the international monetary system», *R. Policy Essays,* Columbia University, enero de 1999.

[7] Kenneth S. Rogoff, «No a las propuestas grandiosas», en *Finanzas y Desarrollo,* marzo de 2003, págs. 56-57.

Las cuatro condiciones relativas a las instituciones se refieren además de a la mencionada independencia del Banco Central, a la estabilidad de precios —entendida como un incremento interanual del Índice Armonizado de Precios al Consumo (IAPC)—, a la responsabilidad del Banco Central ante la opinión pública —escenificada con las comparecencias periódicas de los miembros del Directorio del BCE ante el Parlamento Europeo— y, por último, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Estas cuatro condiciones contribuyen a reforzar la credibilidad de la unión monetaria y de la estrategia monetaria y —por tanto— reducir la incertidumbre estratégica.

Las cinco condiciones referentes a la estrategia de política monetaria se sintetizan en: la definición aritmética de la estabilidad de precios (un IAPC deseablemente inferior al 2 por 100 para la eurozona), situar la estrategia monetaria en una perspectiva de medio plazo, asegurar el carácter completo del análisis económico, verificar la coherencia del análisis económico con el análisis monetario e introducir un concepto de transparencia en tiempo real de la banca central. Estos cinco principios permiten tener en cuenta tanto la incertidumbre del estado real de la economía como la incertidumbre sobre los modelos, sus parámetros y la dinámica de la economía.

En septiembre de 2006[8], el Consejo de Gobierno hizo públicas unas modificaciones en materia de instrumentos y procedimientos de la política monetaria del eurosistema de aplicación a partir de 1 de enero de 2007. La modificación consiste en que en el sistema de activos de garantía del Eurosistema se incluyen los activos no negociables.

TABLA 1.—Suscripción del capital del Banco Central Europeo

Banco Central Nacional	Capital %	Banco Central Nacional	Capital %
B.N. Bélgica	2,5502	B. R. Checa	1,4584
D. Bundesbank	21,1364	B. Estonia	0,1784
B Grecia	1,8974	BC. Chipre	0,1300
B. España	7,7758	B. Letonia	0,2978
B. Francia	14,8712	B. Lituania	0,4425
CB. Irlanda	0,9219	B. Hungría	1,3884
B. Italia	13,0516	BC. Malta	0,0647
BC. Luxemburgo	0,1568	B. Polonia	5,1380
B. Holanda	3,9955	B. Eslovenia	0,3345
NB. Austria	2,0800	B. Eslovaquia	0,7147
B. Portugal	1,7653	**Total nuevos BCN no UME (3)**	**10,1474**
B. Finlandia	1,2887	**Subtotal BCN no UME (2 + 3)**	**28,5092**
Total Área euro (1)	**71,4908**	**Total (1 + 2 + 3)**	**100,0000**
NB. Dinamarca	1,5663		
RB. Suecia	2,4133		
B. Inglaterra	14,3822		
Subtotal grupo inicial UE no UME (2)	**18,3618**		

[8] BCE, «La aplicación de la política monetaria de la zona euro: Documentación general sobre los instrumentos y los procedimientos de la política monetaria del Eurosistema». Publicada el 15 de septiembre de 2006. Anexo a la Orientación BCE/2006/12 adoptada por el Consejo de Gobierno.

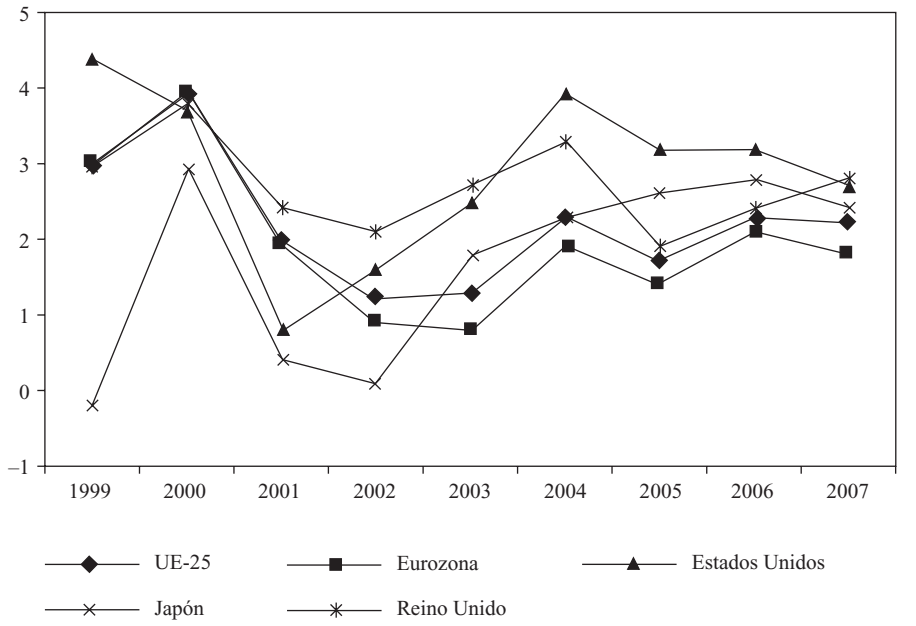
Ello supone la fase final de un proceso de la introducción gradual de un sistema único de activos de garantía que sea común a todas las operaciones de crédito del Eurosistema o «lista única». Ésta sustituye al sistema de dos listas de activos de garantía que se venía utilizando desde el inicio de la UEM.

De esta forma, a partir del año 2007 la lista única incorpora activos negociables y no negociables. Para garantizar que estos últimos cumplen los mismos requisitos que los activos negociables para ser admitidos como activos de garantía se han establecido criterios de selección específicos y un sistema de evaluación del crédito.

II. El impacto de la unión monetaria europea en las economías de los países de la eurozona y de la Unión Europea

En una análisis comparado del crecimiento del PIB real de la Unión Europea (UE) y de Estados Unidos observamos que —salvo en 2001— el PIB de Estados Unidos ha aumentado a un ritmo superior a la tasa de crecimiento del PIB de la UE aunque esta diferencia se ha empezado a acortar en 2006 (figura 1). Así, pasamos de una tasa para Estados Unidos de 2,5 (2003), 3,9 (2004) y 3,2 (2005) frente a unos valores para la UE-25 de 1,3 (2003), 2,3 (2004) y 1,7(2005). Japón ha recuperado su posición tras el mal

Figura 1.—Tasa de crecimiento del PIB real. Variación % respecto al año anterior. Previsiones para 2006 y 2007



Fuente: Eurostat.

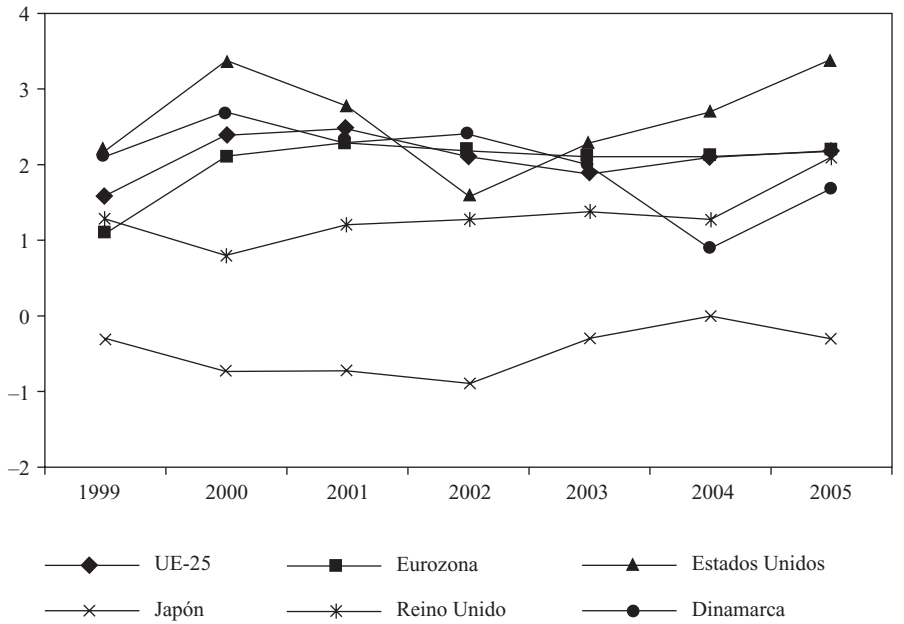
resultado de 2001 (0,4) y 2002 (0,1) situándose por encima de la UE-25 y por debajo de Estados Unidos.

Sin embargo, la información obtenida de un análisis simple de esta variable puede inducir a falsas conclusiones ya que la evolución de la renta per cápita entre las economías norteamericana y de la UE-25 es más próxima.

No obstante, a pesar de la recuperación iniciada por la UE desde 2002 y de la estabilidad presentada por los datos macroeconómicos de la zona, es necesario estimular su dinamismo. La referida estabilidad se manifiesta en un ritmo anual de inflación contenida, que desde 1999 no supera el 2,3 por 100 para la UE-25. Las diferencias en la inflación observadas en el seno de la Unión Económica y Monetaria (UEM) es una característica normal en un amplio conjunto económico que posea una moneda única como consecuencia —entre otras causas— de la diversidad de las políticas presupuestarias y de la existencia de precios reglamentados.

Diversos estudios[9] han comprobado que, a pesar de las rigideces de su economía, en la zona euro las perturbaciones inflacionistas se diluyen rápidamente y se vuelve al nivel de largo plazo con cierta rapidez.

FIGURA 2.—Tasa de inflación % (Tasa media de variación anual de los índices de precios al consumo armonizados)



Fuente: Eurostat.

[9] Véase E. Dhyne *et al.,* «Price Setting in the Euro Area: Some stylised facts from individual consumer price data», *ECB. Working Paper,* núm. 524, 2005.

La influencia del objetivo de inflación del BCE sobre el proceso de evolución de la inflación es superior a la de las perturbaciones pasadas, compensando la inercia procedente de una estructura económica rígida.

Esta estabilidad es más destacable si se compara con los datos presentados por Estados Unidos con una tasa de inflación de 2,7 por 100 en 2004 y 3,4 por 100 en 2005. Por tanto, podemos subrayar que si bien Estados Unidos está creciendo a un ritmo superior a la UE-25, lo está haciendo a costa de una mayor inflación (figura 2).

La economía de la eurozona desde 2005 experimenta una recuperación cíclica pero sigue manteniendo un problema de crecimiento a largo plazo ya que se observa una desaceleración del crecimiento de la productividad. Las causas explicativas, además de las deficiencias en la moderación de los costes laborales y en la sustitución de procedimientos de producción intensivos en trabajo, se relaciona con los elevados costes de la rotación laboral y con la reducida competencia de los mercados de productos y servicios.

Los mecanismos sugeridos por el Fondo Monetario Internacional para reactivar la productividad y el empleo empiezan por un ajuste fiscal, políticas activas del mercado laboral, menores impuestos al trabajo y aumento del gasto en investigación y desarrollo.

El análisis de las economías de cada uno de los estados miembros por separado nos permite concluir una heterogeneidad a la hora de cumplir los compromisos establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento[10] (PEC), introducido en 1998 y revisado en el Consejo Europeo de marzo de 2005, que refuerza el Tratado de Maastricht de 1992. En él se establecían un control del déficit y de la deuda pública (procedimiento de déficit excesivo) y una supervisión multilateral de los programas de estabilidad (para los estados miembros de la eurozona) y de los programas de convergencia (para los estados miembros de la UE no pertenecientes a la eurozona). Esta supervisión se realiza por el Consejo que elabora anualmente —a propuesta de la Comisión— las Grandes Orientaciones de Política Económica.

Los objetivos del Pacto de Estabilidad pueden sintetizarse en: conseguir el equilibrio presupuestario y no superar en ningún caso un déficit superior al 3 por 100 del PIB.

Sin embargo, los datos presentados en 2001 por Alemania, Francia, Italia y Portugal obligaron a adoptar medidas excepcionales de aplazamiento del logro de los objetivos mencionados para que estos países no acabaran expedientados por la Comisión Europea, ante el consiguiente malestar de los estados que cumplían los objetivos acordados. Así, en junio de 2002 por acuerdo del Ecofin se aceptó que Francia, Alemania y Portugal lograran el equilibrio presupuestario en 2004 e Italia en 2003. Este acuerdo se revisó posteriormente y el plazo final se pospuso a 2006.

Sin embargo, los problemas derivados de un ritmo de crecimiento inferior al previsto por parte de estas economías, obligó a que se realizara una revisión más profunda.

---

[10] El Pacto de Estabilidad y Crecimiento incorpora el acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo de Ámsterdam de junio de 1997, y dos reglamentos: Reglamento (CE) núm. 1466/1997 y Reglamento (CE) núm. 1467/1997.

Como consecuencia del nuevo planteamiento, en 2005 se aprobaron dos Reglamentos[11] que reforman las bases legales del pacto original y un nuevo Código de Conducta en el que se define el formato de los Programas de Estabilidad y Convergencia y los detalles de su aplicación. En estos nuevos Reglamentos se mantienen los límites del 3 por 100 del PIB para el déficit público y del 60 por 100 del PIB para la deuda, pero la diferencia respecto a la normativa inicial es que se relajan las reglas de disciplina presupuestaria.

El PEC exige a los estados —como un objetivo a medio plazo— un margen de seguridad cíclico que permita actuar a los estabilizadores automáticos durante las fases descendentes del ciclo sin que el déficit supere el límite del 3 por 100 del PIB. Ahora bien, los resultados del Pacto han sido desiguales (tabla 2). Así, a finales de 2004 sólo cinco estados de la eurozona (España, Bélgica, Irlanda, Holanda y Finlandia) se situaban —según el Pacto— en equilibrio o superavit. Por el contrario, el déficit en Alemania, Francia, Italia, Portugal y Grecia superaba el 3 por 100 del PIB. Algunos de estos países han acudido a una política fiscal procíclica.

TABLA 2.—Programa de Estabilidad 2006. Equilibrios estructurales y Objetivos a Medio Plazo. % PIB

	€ Área	Austria	Bélgica	Finlan.	Francia	Alema.	Grecia	Irlanda	Italia	Holan.	Portu.	España
2005	–1,8	–1,6	0,6	2,9	–2	–2,6	–5,4	0,2	–3,2	–0,2	–5,1	1,1
2006	–1,7	–1,7	0,2	2,6	–1,6	–2,8	–3,4	–0,6	–3,1	–0,1	–3,6	0,9
OMP	0,1	0	0,5	1,5	0	0	0	0	0	0,2	–0,5	0

TABLA 3.—Déficit-Superavit/PIB %

País	2002	2003	2004	2005
Alemania	**–3,7**	**–3,8**	**–3,7**	**–3,2**
Dinamarca	1,1	0,3	2,3	**4,9**
España	–0,3	0,4	–0,3	1,1
Finlandia	**3,8**	2,3	2,1	2,7
Francia	**–3,2**	**–4,1**	**–3,6**	–2,9
Grecia	–1,5	**–4,6**	**–6,6**	**–5,2**
Irlanda	–1,9	0,1	1,4	1,1
Italia	–2,6	–2,9	**–3,2**	**–4,1**
Portugal	–2,7	–2,0	–3,0	**–6,0**
Reino Unido	–1,7	**–3,3**	**–3,1**	**–3,3**

Fuente: Eurostat.

[11] Reglamento (CE) núm. 1055/2005 y Reglamento (CE) núm. 1056/2005 de 27 de junio, que modifican los Reglamentos de base.

Además de los aspectos fiscales, las economías de la eurozona presentan sensibles diferencias en sus desequilibrios externos. Así, la balanza corriente como porcentaje del PIB de los doce estados de la zona euro ha pasado de un 0,7 por 100 en 1997 a un –7,1 por 100 en 2005. Estas cifras globales no reflejan las fuertes discrepancias presentadas por las cuatro principales economías, como se deduce de la tabla 4. La situación presentada es consecuencia de que —entre países que tienen una misma política monetaria— los ajustes ante variaciones cíclicas de la demanda (por ejemplo, si la demanda interna es floja) se asocian a cambios en la competitividad (los precios y salarios se contraen) y, consecuentemente, en la cuenta externa (aumentan las exportaciones).

TABLA 4.—Cuenta corriente/PIB %

	Alemania	Francia	Italia	España	Eurozona
1997	–0,4	2,8	2,8	–0,4	0,7
2005	4,6	–1,4	–1,9	–7,1	–7,1

Fuente: FMI Perspectivas de la economía mundial.

Por tanto, los factores estructurales (por ejemplo, el nivel de reforma de los mercados laborales), las diferencias en la productividad, las variaciones en los salarios y el control de costes explican el diferente comportamiento de la cuenta exterior entre estados miembros.

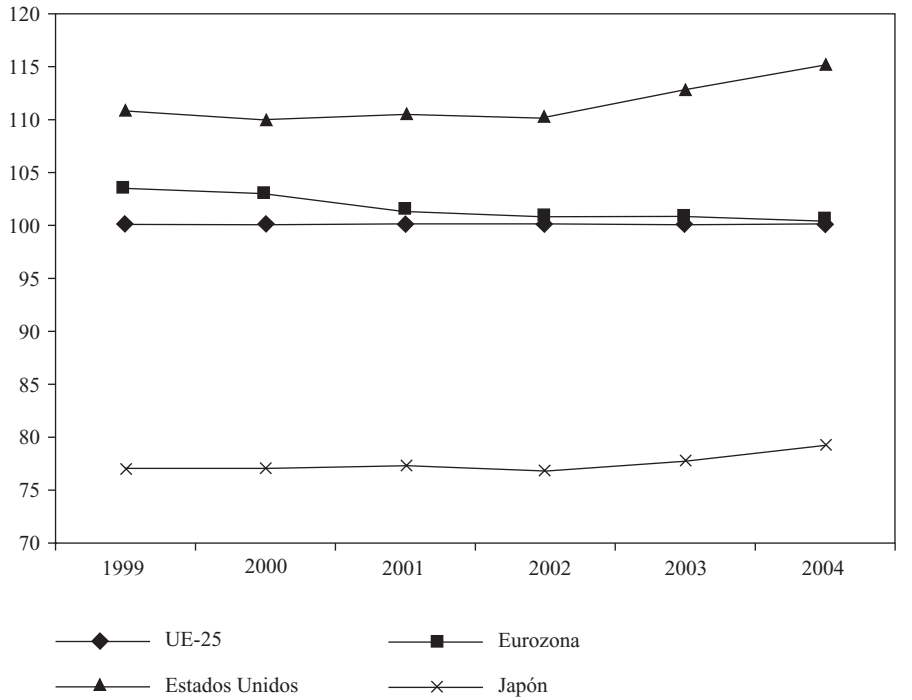
Como se ha indicado anteriormente, la economía de la Unión presenta una debilidad preocupante que ya se diagnosticó en la reunión del Consejo Europeo celebrada en Lisboa en 2000 y que ha dado lugar a un plan de trabajo denominado Agenda de Lisboa en la que se subrayan como objetivos prioritarios la definición de programas de innovación, desarrollo e investigación (I + D + i) que deben estar en funcionamiento en 2010. La Agenda de Lisboa define como objetivos el crecimiento económico sostenido, el aumento de la competitividad y el dinamismo. Todo ello sustentado por un proceso liberalizador y de reformas estructurales que incluyen una reforma del mercado de trabajo caracterizado por mayor flexibilidad, sin que ello suponga renunciar a un aumento de la cohesión social. Sin embargo, esa reforma del mercado de trabajo debe abordar los desincentivos que para la demanda o la oferta supone la legislación de la protección del empleo, o las imperfecciones de los mecanismos de negociación colectiva —como por ejemplo— la insuficiente representación en la misma de los intereses de los trabajadores desempleados.

Los cambios iniciados por Francia en la normativa del mercado de trabajo incidirán en la toma de similares posiciones por parte de otros estados[12].

[12] Sobre esta cuestión es interesante ver Wolfang Munchau, «Swedes show a dour Europe the way to reform», *Financial Times,* 3 de abril de 2006.

Por otra parte, la productividad del trabajo es una variable que revela una de las mayores debilidades de la Unión Económica y Monetaria Europea como se desprende al analizar la evolución comparada de la productividad de la mano de obra por hora de trabajo donde, sobre un valor de la tasa igual a 100 para la UE-15, vemos como el valor para Estados Unidos supera ampliamente el nivel europeo incluso si sólo consideramos la eurozona (figura 3). Los datos presentados por Japón son sensiblemente peores, pero ello no debe incidir en la necesidad de avanzar en esa línea y mucho menos ante las expectativas que plantea la evolución de economías como la China o la India.

FIGURA 3.—Productividad de la mano de obra por hora de trabajo. EU-15 = 100

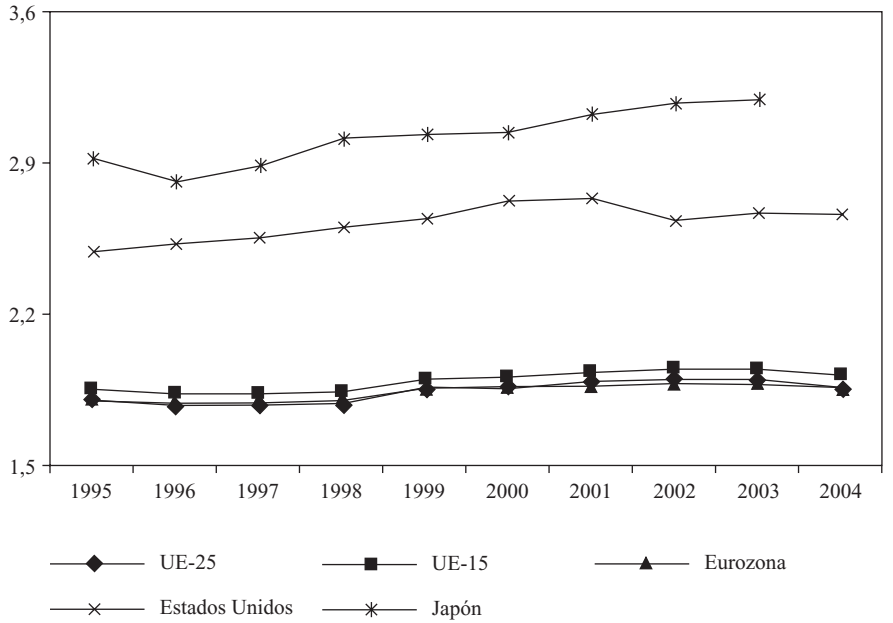


Fuente: OCDE. FMI.

Se considera que la rápida desaceleración de la productividad en la eurozona fue uno de los determinantes fundamentales del repunte anticíclico de los costes laborales unitarios que se registró a comienzos de esta década.

En consecuencia el progreso tecnológico y la formación de capital humano son fundamentales pero difíciles de materializar cuando sólo dos estados de la Unión (Finlandia y Suecia) superan en la actualidad el asignar más de un 3 por 100 del PIB a Investigación y Desarrollo (I + D) y otros dos estados (Dinamarca e Islandia) superan el 2,5 por 100 del PIB. (figura 4).

FIGURA 4.—Gasto Interior Bruto en I + D (% PIB)



Fuente: Estimaciones *Eurostat. OCDE.*

En un análisis comparado con Estados Unidos observamos que la zona euro sufre perturbaciones del lado de la demanda de menor intensidad pero se ve afectada con mayor frecuencia por perturbaciones por el lado de la oferta.

Las empresas norteamericanas responden al crecimiento de la demanda con una organización más eficiente de los procesos de producción.

En un estudio[13] reciente se ha observado que en Estados Unidos la contribución media del capital al incremento de la productividad registrada fue de 0,6 por 100 en la primera mitad de la década de los noventa, 1,1 por 100 en la segunda mitad de esa misma década y de 1 por 100 entre 2000 y 2004. Para la zona euro el valor de esta variable ha pasado de 1 por 100 en la primera década de los noventa al 0,4 por 100 en la segunda mitad y 0,6 por 100 entre 2000-2004.

Por otra parte, en Estados Unidos la contribución de la productividad total de los factores (medida por el residuo de Solow, que recoge todos los elementos que, más allá de la cantidad de trabajo y capital, son responsables del crecimiento económico) alcanzó el 1,6 por 100 entre 2000-2004 mientras que en la zona euro el valor alcanzado en ese período fue de 0,6 por 100.

[13] Véase el estudio realizado por G. Gómez-Salvador *et al.,* «Labour productivity developments in the Euro Area», *ECB. Ocasional Paper,* 2006.

III. La situación de los estados miembros de la Unión Europea no miembros de la unión monetaria europea

Dinamarca es un estado miembro de la UE que, pudiendo haber entrado en la eurozona, decidió autoexcluirse de la misma si bien está adscrita al SME II con una reducida banda de fluctuación de ± 2,25 por 100. La evolución de las variables macroeconómicas de Dinamarca es tan favorable que este pequeño país ha sido puesto como modelo para otros nuevos estados miembros. Sin embrago, creemos que las considerables diferencias entre éstos y la economía danesa no la hacen un modelo válido.

La favorable posición de Dinamarca descansa básicamente en tres pilares: la reforma del mercado laboral, la reforma fiscal y la reforma del mercado de productos.

La primera de las reformas referidas se ha diseñado con dos objetivos: la moderación de salarios y el fomento del empleo. Se han utilizado como instrumentos: la reducción de los impuestos sobre el trabajo, la reforma por prestaciones por desempleo y la reducción de los salarios y de los puestos de trabajo en el sector público.

Dinamarca ha puesto en marcha una política fiscal clave para sostener el cambio de la corona. La reforma en este ámbito se ha basado en el gasto, especialmente de transferencias y salarios públicos.

Por último, la reforma del mercado de productos se centró en una reglamentación menos estricta que la media de la UE, lo que se ha traducido en un aumento de la competencia y en la entrada de nuevas empresas en el mercado.

La incorporación de la corona danesa a la eurozona es una cuestión de implicaciones más amplias que las económicas. Y así, Dinamarca entrará en la eurozona cuando su sociedad esté preparada, si bien es innegable que la entrada de la corona danesa en la eurozona daría a Dinamarca más flexibilidad en política económica y adicionalmente, su voz se oiría en el Banco Central Europeo (BCE) a la hora de tomar decisiones.

Tabla 5.—Tipos de cambio. Unidades de moneda nacional/dólar

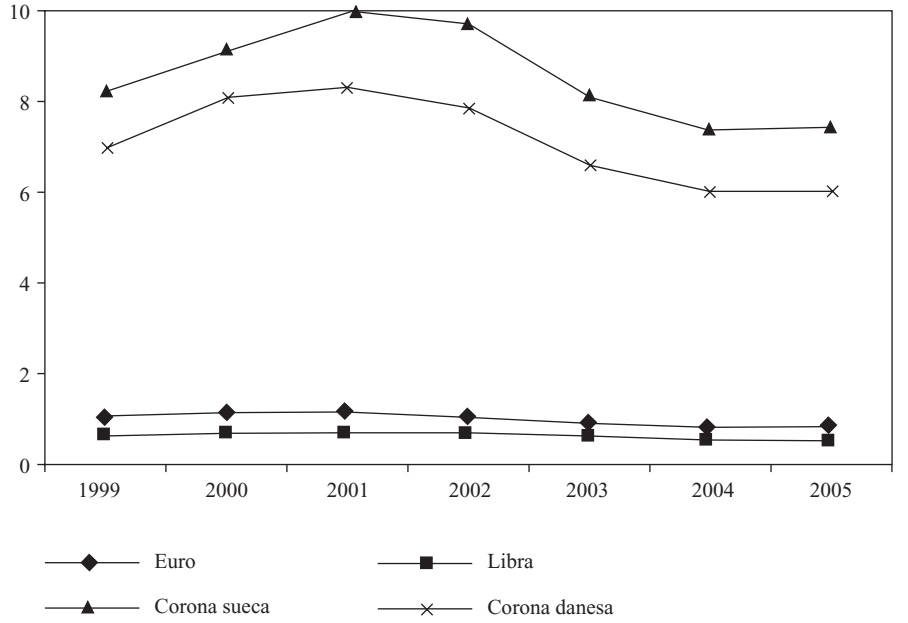
País	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Japón	114.41	131.66	125.3	115.9	108.1	104.5
Dinamarca	7.920	8.350	7.884	6.577	5.988	5.680
Suecia	9.420	10.480	9.721	8.078	7.346	6.928
Reino Unido	1.490	1.450	0.667	0.612	0.546	0.529
Eurozona	0.940	0.890	1.061	0.885	0.805	0.763

Fuente: OECD. Main Economic Indicators. FMI Global Financial Stability Report.
* Primer trimestre.

Por otra parte, el Reino Unido constituye un atractivo ejemplo para ser analizado. Es uno de los grandes estados miembros de la UE no miembros de la UME. La libra esterlina describe una gran estabilidad respecto al euro como se observa en la figura 5 pero tampoco está adscrita al SME II.

El fracaso de las intervenciones de los bancos centrales del Reino Unido, Suecia y de algunos países asiáticos en la década de los noventa, han incrementado la desconfianza en la eficacia de las intervenciones[14]. Si bien es necesario subrayar que las mencionadas intervenciones se produjeron en el contexto de sistemas de tipo de cambio flexibles, lo que marca una notable diferencia con las actuaciones para defender una paridad.

FIGURA 5.—Tipo de cambio nominal de cada divisa frente al dólar



Fuente: Eurostat y *FMI.*

Las variables macroeconómicas británicas recogen los efectos de medidas adoptadas de forma combinada. Las actuaciones utilizadas son: la aplicación de ajustes fiscales (reduciendo el tamaño de la administración pública y los empleos públicos), reducción de la legislación sobre el mercado de productos, reducción de las prestaciones por desempleo y de las cuñas fiscales en la renta de trabajo, freno del poder de los sindicatos y endurecimiento de las condiciones de elegibilidad.

Sin embargo, el dato del déficit público británico para 2005 que excedía del límite del 3 por 100 establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) supuso que la Comisión Europea iniciara la primera fase del procedimiento de déficit excesivo

[14] Véanse las referencias sobre la eficacia de las intervenciones en R. Ramaswamy y H. Samili, «The Yen-Dólar rate: Have interventions mattered?», *IMF. WP 00/95*, Washington, 1995. Las instituciones que tienen la capacidad de ordenar las intervenciones varían según los países. Así, en Japón, es el Ministerio de Hacienda quien da la orden al Banco de Japón, en Estados Unidos la orden puede proceder del Tesoro (lo más habitual) o de la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal.

como ya ocurrió en 2004 aunque al final Londres consiguió corregir la desviación. El hecho de que el Reino Unido no sea miembro de la eurozona —y por tanto, no pueda recibir sanciones económicas— no le exime de tener que cumplir las normas del PEC que debe ser considerado por todos los estados miembros de la UE.

Por último, es necesario hacer una referencia a la situación de los nuevos miembros.

En mayo de 2004 diez estados se incorporaron como miembros a la Unión Europea y su adscripción a la UME, obligatoria, se producirá cuando cumplan los criterios de convergencia acordados en el Tratado de Maastricht (Art. 121.1). Esta circunstancia es el resultado de la excepción prevista en el Art. 4 del Tratado de Adhesión.

Frenkel y Nickel[15] (2002) realizaron un estudio sobre los ajustes dinámicos ante los shocks y su carácter simétrico entre el Área euro y los países de la Europa Central y Oriental (PECO). En el estudio se realiza un análisis para el periodo 1993-2001 mediante autoregresión vectorial para examinar los shocks simétricos y asimétricos de oferta y demanda entre la eurozona y los PECO. Además, se comparan los ajustes dinámicos de algunos de los shocks en estos países. Los resultados alcanzados indican que hay suaves diferencias entre los shocks y sus procesos de ajuste, considerando a los PECO en su conjunto. Ahora bien, considerados aisladamente tanto en los PECO como en los estados de la eurozona surgen diferencias. Así, los PECO más avanzados muestran fuertes diferencias en la correlación de sus shocks respecto a al eurozona. Adicionalmente, los resultados obtenidos sugieren para los PECO que la flexibilización de las políticas cambiarias durante años no tiene que estar relacionada con costes elevados como otros estudios anteriores señalaban. Por tanto, este resultado apoya una entrada en la UME para los PECO más avanzados lo antes posible.

Las posibilidades de estos países de incorporarse a la eurozona dependen —además de la sincronización de la actividad económica y de la flexibilidad de los precios y salarios— de conseguir: una disminución de las rigideces y de los déficits fiscales producidos por subsidios y transferencias sociales, la supervisión estricta de los mercados financieros y estimular la competencia. Para alcanzar este último objetivo es esencial una inflación baja. En este sentido, considerando el efecto Balassa-Samuelson[16] se estima que en estos países la inflación sostenible se sitúe entre un 1 por 100 y un 2 por 100 por encima de la inflación de la eurozona, una vez fijados los tipos de cambio. Las variables para alcanzar esta meta de inflación deberán ser —básicamente— la disciplina fiscal y salarial.

Actualmente, siete de los diez nuevos estados miembros participan en el mecanismo de tipo de cambio del SME II. A las primeras incorporaciones de Estonia, Lituania

---

[15] M. Frenkel y C. Nickel, «How symmetric are the shocks and the shock adjustment dynamics between the euro area and Central and Eastern European Countries?», *IMF Working Paper*. *WP/02/222,* 2002.

[16] El efecto Balassa-Samuelson hace referencia al aumento que se produce en los precios de los bienes no comerciables respecto a los precios de los bienes comerciables con el fin de que en las empresas que obtienen los primeros se mantengan los márgenes. Este movimiento se produce como consecuencia de que los salarios del sector de los bienes comerciables suben al par de la productividad arrastrando consigo los salarios del sector de los bienes no comerciables. La productividad en el sector de bienes comerciables es mayor porque atrae más inversión extranjera directa.

TABLA 6.—Nuevo régimen de voto de los Gobernadores de los Bancos Centrales nacionales en el Consejo de Gobierno del BCE

N≤ 15	Todo gobernador tiene un voto
15< N ≤ 21	Solo 15 gobernadores tienen voto Rotación en dos grupos según participación relativa de cada Estado en: 1) PIB (peso 5/6) 2) Balance agregado Instituciones Financieras Monetarias (Peso 1/6) Grupos 1) Cinco gobernadores: cuatro votos 2) Resto: once votos Frecuencia voto grupo 1≥ frecuencia grupo 2
N≤ 22	Sólo 15 gobernadores tienen voto Rotación en tres grupos según criterio anterior. Grupos 1) Cinco gobernadores: cuatro votos 2) Mitad número total gobernadores (las fracciones se redondean al número entero siguiente): ocho votos 3) Resto: tres votos

N = Número de Gobernadores en Consejo de Gobierno.

y Eslovenia se unieron, en mayo de 2005, Chipre, Letonia y Malta y, en noviembre de ese año se incluyó Eslovaquia. La percepción generalizada es que este hecho contribuirá a que estos países vean que los valores de sus variables macroeconómicas serán más estables[17].

TABLA 7.—Calendario previsto para la adopción del € por los nuevos estados miembros

País	Fecha prevista ingreso área €	Incorporación SME II	Tipo de cambio central (por 1€)	Margen de fluctuación
Eslovenia (tolar)	1-enero-2007	28-junio-2004	239,640	± 15%
Estonia (corona)	1-enero-2008	28-junio-2004	15,6466	± 15%
Lituania (litas)	No decidido	28-junio-2004	3,45280	± 15%
Chipre (libra)	1-enero-2008	2-mayo-2005	0,585274	± 15%
Letonia (lats)	No decidido	2-mayo-2005	0,702804	± 1%
Malta (lira)	1-enero-2008	2-mayo-2005	0,429300	no
Eslovaquia (corona)	1-enero-2009	Noviembre-2006	37,478	± 15%
Hungría (forint)	1-enero-2010	A determinar	260,85	± 15%
Rep.Checa (corona)	1-enero-2010	A determinar	28,650	—
Polonia (Zloty)	No decidido	A determinar	3,8837	—

[17] S. Schadler *et al.,* «Adopting the euro in Central Europe. Challenges of the next step in European Integration», *FMI,* Washington, 2004.

Todos han adoptado unas bandas de fluctuación del ± 15 por 100, excepto Letonia que eligió una banda de ± 1 por 100 y Malta que fijó el tipo de cambio en la paridad central.

El 11 de julio de 2006 el Ecofin —considerando el III Informe de Convergencia de la Comisión Europea— aprobó la entrada de Eslovenia en la eurozona el uno de enero de 2007 y consideró posponer la incorporación de Estonia y Lituania, prevista inicialmente para la misma fecha, hasta que estos países realicen los avances necesarios para cumplir los criterios de convergencia fijados.

Rose[18] ha evaluado el efecto creación de comercio derivado de una unión monetaria, especialmente para los nuevos estados miembros de la UE, concluyendo que —como consecuencia de su incorporación en la eurozona— en los próximos veinte años, el PIB de Polonia podría incrementarse un 10 por 100 y para el resto de los nuevos estados miembros el efecto podría suponer un incremento del PIB del 20 por 100-25 por 100 Además, de la eliminación de los riesgos cambiarios hay que computar como causas la reducción de costes de transacción más bajos, mayor transparencia de precios, primas de riesgo más bajos en los tipos de interés de estos países y mayor disciplina en la aplicación de políticas.

TABLA 8.—Déficit Presupuestario/PIB Deuda Pública/PIB

N. Estados	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Chipre	–2,4	–2,4	–4,6	–6,3	–4,6	–4,1	61,7	64,4	67,1	72,2	74,6	76,9
Estonia	–0,3	0,3	1,8	2,6	0,7	0,0	5,0	4,7	5,7	5,8	5,4	5,3
Hungría	–3,0	–4,4	–9,3	–5,9	–4,9	–4,3	55,4	53,5	57,1	59,0	58,7	58,0
Letonia	–2,7	–1,6	–2,7	–1,8	–2,2	–2,0	13,9	16,2	15,5	15,6	16,0	16,1
Lituania	–2,6	–2,1	–1,4	–1,7	–2,8	–2,6	24,3	23,4	22,8	21,9	22,8	23,2
Polonia	–1,8	–3,5	–3,6	–4,1	–6,0	–4,5	36,6	36,7	41,2	45,4	49,1	50,3
Malta	–6,5	–6,4	–5,7	–9,7	–5,9	–4,5	57,1	61,8	61,7	72,0	73,0	75,9
R. Checa	–4,5	–6,4	–6,4	–13	–5,9	–5,1	18,2	25,2	28,9	37,6	40,6	42,4
Eslovaquia	–12,3	–6,0	–5,7	–3,6	–4,1	–3,9	49,9	48,7	43,3	42,8	45,1	46,1
Eslovenia	–3,0	–2,7	–1,9	–1,8	–1,7	–1,8	26,7	26,9	27,8	27,1	28,3	28,2
Total 10NE	–3,2	–4,1	–4,9	–5,7	–5,0	–4,2	36,4	38,5	39,4	42,2	44,4	45,2

Fuente: Comisión Europea.

IV. EL EURO Y EL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL

El papel internacional del euro está aumentando de forma sostenida y gradual como consecuencia fundamentalmente de la valoración del mercado, puesto que en este ámbito el papel del Banco Central Europeo (BCE) es neutral ya que ni favorece ni obstaculiza este proceso.

[18] A. K. Rose, «A Meta-Analysis of the Effect of Common Currencies on International Trade», *CEPR Discussion Papers 4341,* C.E.P.R. Discussion Papers, 2003. Ch. Engel, J. H. Rogers y A. K. Rose, «Empirical exchange rate models», *Journal of International Economics,* Elsevier, vol. 60(1), mayo de 2003.

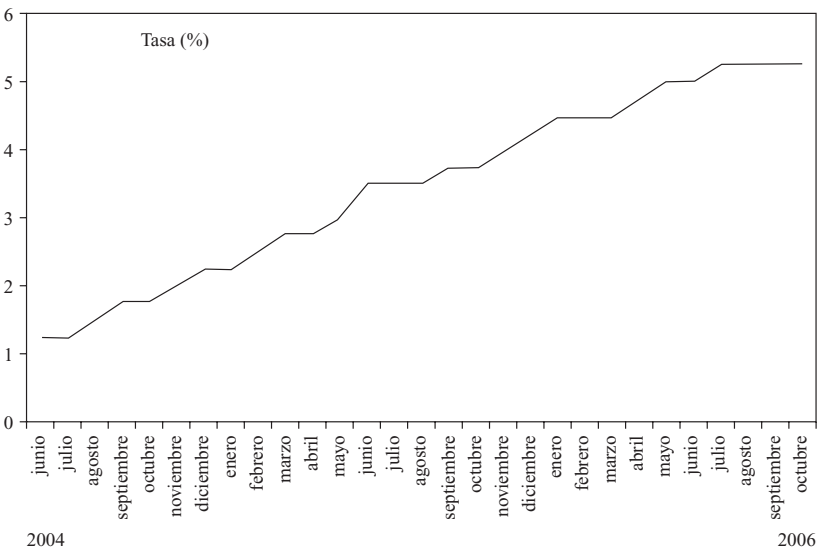
Ello es consecuencia de que el mercado ha considerado favorablemente dos factores importantes: el bajo riesgo y la magnitud. El primero depende de la estabilidad interna y externa del euro y del objetivo de diversificar el riesgo mediante el uso de varias divisas. El segundo factor depende de la importancia económica, financiera y democrática de la eurozona.

Hay numerosos autores que consideran que la función de la política monetaria debería ser reducir al mínimo los costes para la economía derivados de la flexibilidad imperfecta de los salarios y precios nominales, de tal forma que si todos los precios y salarios fueran perfectamente flexibles, se desplazarían de forma automática para compensar las perturbaciones de la demanda. Ello haría innecesarias las políticas de estabilización monetaria.

Como quiera que la flexibilidad mencionada dista mucho de ser realidad en la eurozona, desde el uno de enero de 1999 hasta octubre de 2006 el BCE ha modificado el tipo de interés oficial en veinte ocasiones, mientras que en ese mismo periodo la Reserva Federal lo ha modificado treinta y cinco veces. Desde 2001 el tipo de interés oficial de la eurozona ha acumulado una reducción de 300 puntos básicos y el BCE invirtió el sentido de ese ciclo en diciembre de 2005 con cuatro subidas de tipo desde entonces.

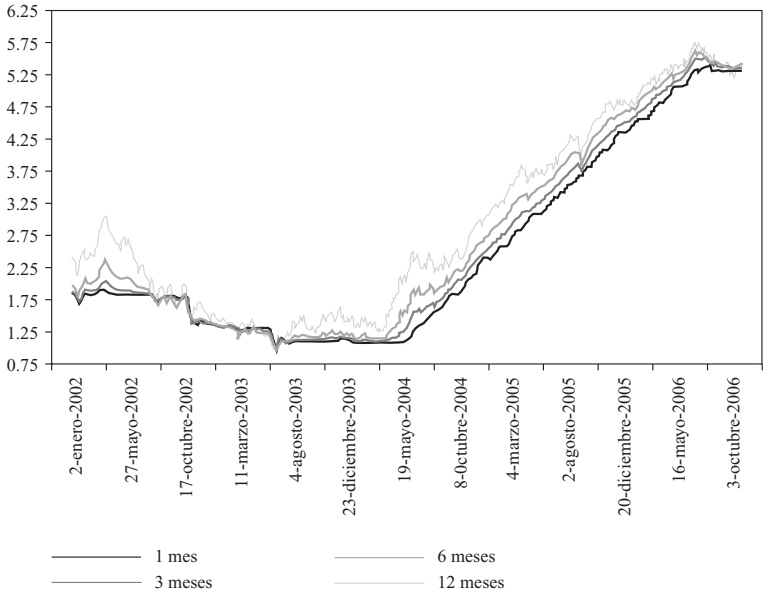
En octubre de 2005, el tipo de interés mínimo de puja de las operaciones principales de financiación situándose en el 3,25 por 100 y —en esa fecha— los tipos de interés de la facilidad marginal de crédito y de la facilidad de depósitos se situaba en 4,25 por 100 y 2,25 por 100 respectivamente.

FIGURA 6.— Tipos de interés en los Estados Unidos desde junio de 2004 hasta octubre de 2006



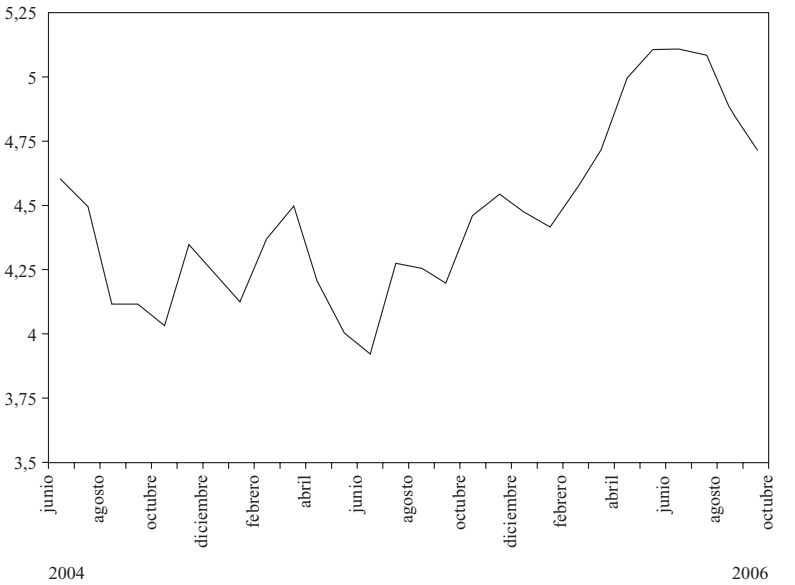
Fuente: Reserva Federal.

FIGURA 7.—Libor-6 meses en USD desde enero de 2002 hasta octubre de 2006



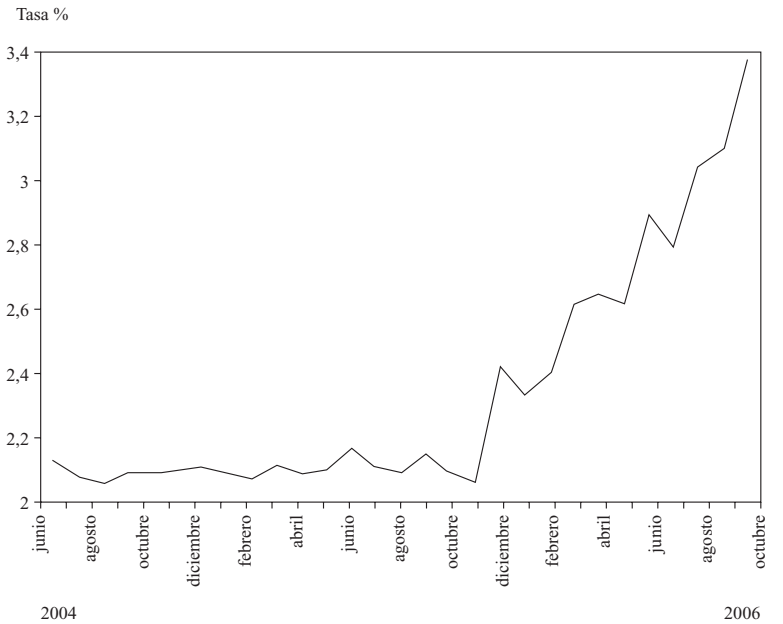
Fuente: http://www.kshitij.com/fxthoughts/fxthoughts.shtml.

FIGURA 8.—Rendimiento hasta el vencimiento (datos en %) de los bonos a 10 en los Estados Unidos (junio 2004-octubre 2006)



Fuente: Reserva Federal.

FIGURA 9.—Tipos EONIA (Euro Overnight Index Average: media ponderada de los tipos de interés a un día de las operaciones negociadas en el mercado interbancario) junio de 2004-octubre de 2006



Fuente: http://www.euribor.org/.

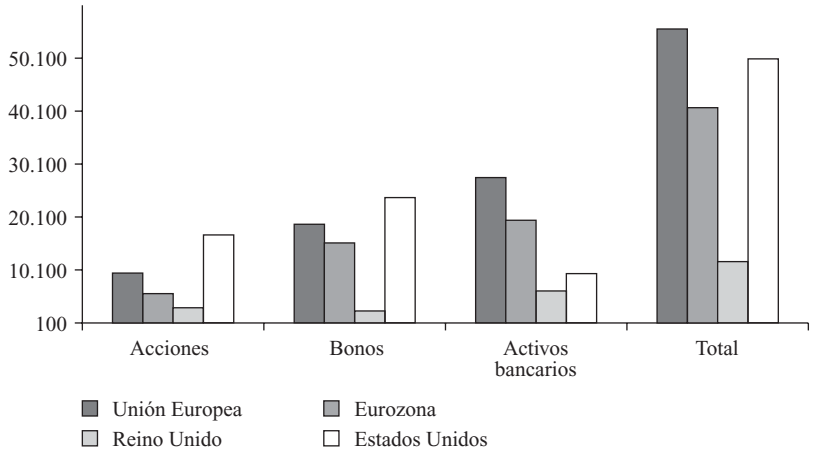
La evolución del déficit de la balanza por cuenta corriente hace que la situación sea proclive a elevaciones de los tipos de interés con el consiguiente impacto negativo para aquellos estados ampliamente deficitarios como es el caso de España y del Reino Unido.

De los anteriores aspectos la amplitud de la dimensión financiera es un elemento de gran importancia. En la eurozona el menor nivel de desarrollo de los mercados de capitales se compensa por el mayor volumen de los activos bancarios. Así, el crédito bancario de la eurozona es un 136 por 100 del PIB frente a un 104 por 100 en Estados Unidos. Sin embargo, los valores distintos de acciones es de un 108 por 100 del PIB en la eurozona mientras en Estados Unidos es de un 162 por 100 del PIB.

Desde 1999 las obligaciones privadas en euros se han desarrollado significativamente si bien en Estados Unidos las obligaciones emitidas por las sociedades no financieras se sitúan en torno a 2.500 miles de millones de euros, cuantía tres veces superior que en la zona euro.

Por su parte, los préstamos interbancarios y las inversiones de cartera transnacionales también han evolucionado considerablemente. Así, desde finales de 1997 los títulos emitidos por las instituciones financieras no monetarias de otro país de la zona euro representaban el 16 por 100 de los haberes en títulos en poder de las instituciones financieras monetarias de la zona euro mientras que en la actualidad la cuantía es del 40 por 100.

FIGURA 10.—Indicadores del tamaño del mercado de capitales. 2006. Miles de millones de dólares



Fuente: World Federation of Exchanges. BIS. FMI. World Economic Outlook Database.

El euro se ha introducido en terceros países fuera de la eurozona como moneda ancla o de intervención. En torno a cincuenta países emplean el euro en sus regímenes de tipo de cambio en diversas modalidades. Kosovo, Montenegro y Andorra han optado por una eurización unilateral o por acuerdos monetarios, como San Marino, Ciudad del Vaticano, Mónaco, San Pedro y Miquelón y Mayotte. Bulgaria, Estonia, Lituania y Bosnia Herzegovina han definido regímenes de caja de conversión (currency boards) respecto al euro.

Por otra parte, varios países han seleccionado tipos de cambio fijos basados en una cesta que incluye el euro en mayor o menor medida, como Letonia, Malta, Seychelles, Kuwait, Marruecos, Jordania, Libia, Qatar, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, e Israel que ha seleccionado un tipo de cambio deslizante con una banda de fluctuación que se amplía se forma automática.

Por último, se han definido sistemas de flotación controlada con el euro como moneda de referencia, como son los casos de Eslovaquia, Eslovenia, Croacia, Yugoslavia, Túnez y la antigua República Yugoslava de Macedonia.

V. RETOS DE FUTURO

El euro tiene buena salud y mejores expectativas de futuro. Su papel en el sistema monetario internacional adquiere cada vez mayor protagonismo.

Como consecuencia diversos autores son partidarios de un sistema monetario internacional con los objetivos de Bretón Woods y defiende que para que los países pequeños tengan estabilidad monetaria deberían vincular su moneda a una zona monetaria estable y grande, formada en torno al dólar o al euro, por ejemplo, o —mejor— a una cesta del dólar, euro y yen (el DEY, en términos de Mundell).

Ante la situación anteriormente descrita, la tendencia cada vez mayor a un sistema bipolar (dólar-euro) o tripolar (dólar-euro-yen) se está evaluando como una línea de actuación deseable desde las posiciones que defienden la conveniencia y la necesidad de construir mecanismos para moderar las fluctuaciones cambiarias. Se ha observado que las fluctuaciones del tipo de cambio yen-dólar generan repercusiones sistémicas en la economía mundial, ya que otras monedas asiáticas están vinculadas al dólar: si el yen se deprecia respecto al dólar también se deprecia frente a esas monedas, lo que afecta seriamente a las economías de países como Corea, Malasia, Tailandia, Singapur, etc.

Un ejemplo representativo de países de gran sensibilidad hacia cambios sostenidos en la evolución del tipo de cambio del dólar lo representan los países de la OPEP. Como señala el Banco para Acuerdos Internacionales (BIS), a finales de 2004, los depósitos en dólares de la OPEP habían pasado de representar un 75 por 100 del total a un 61,5 por 100 en una actuación de la Organización para protegerse de los efectos de la depreciación del dólar y del consiguiente descenso del precio real del petróleo.

Ronald Mckinnon y John Williamson[19] son los pioneros del planteamiento que descansa en la fijación de una banda dentro de la que fluctuaría la cotización del dólar, euro y yen. Pero, diversos autores consideran que la existencia de una banda cambiaria podría reducir la volatilidad de los tipos de cambio pero aumentaría la de los tipos de interés. En este sentido, se encuentran los resultados obtenidos por Reinhart (2001) y Raymond que han estudiado los efectos de las fluctuaciones de los tipos de cambio y de los tipos de interés del G-3 durante el periodo 1973-1999 en 128 países.

Para reducir esos efectos perversos, un sistema tripolar requiere actuaciones para estabilizar los tipos de cambio de las monedas consideradas ya que lo contrario tendría efectos negativos sobre las economías de la Eurozona, de Estados Unidos y Japón, y sobre terceros países que operan de forma más o menos vinculada a estas divisas. Las desalineaciones de estas monedas —desviaciones sustanciales y persistentes de los valores de un tipo de cambio de la PPA— han sido analizadas en numerosos estudios[20].

Desde esta consideración, un grupo de estudiosos y analistas de los mercados financieros defienden la creación de un régimen cuasifijo entre las tres grandes divisas de referencia internacional (dólar, euro, yen) a través de reglas de política monetaria orientadas hacia el tipo de cambio[21] y de intervenciones oficiales esterilizadas de las autoridades para incidir en los tipos de cambio (compras y ventas de moneda propia que no varíen la oferta interna), acudiendo al mercado a plazo, al de futuros, canjeando deuda en moneda nacional por deuda en moneda extranjera, estableciendo controles a las operaciones de capital o de cambio y modificando las condiciones de mercado interno (es decir, con com-

---

[19] Ronald Mckinnon (ed.), *The rules of the game: International money and exchange rates,* Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1997; J. Williamson, «Target zones and the management of the dollar», *Brooking Papers on Economic Activity,* 1986, págs. 165-174.

[20] Sobre esta cuestión es interesante el estudio realizado por Peter Isard y Michael Mussa, «A methodology for exchange rate assessments», en *Exchange Rate Assessment: Extensions of the macroeconomic balance approach,* Occasional Paper 167, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1998. Estos autores realizan su análisis utilizando la metodología del Grupo de Coordinación de Cuestiones Cambiarias (GCCC).

[21] R. Mckinnon, «Monetary and exchange rate policies for international financial mobility: A proposal», en Ronald Mckinnon (ed.), ob. cit.

pras no esterilizadas que cambian la oferta monetaria y por tanto los tipos de interés). Se considera que esta última es la única vía práctica, ya que estudios hechos para el periodo 1973-1999 describen una relación inversa entre la variabilidad de los tipos de interés de las tres monedas y la variabilidad de sus tipos de cambio.

TABLA 9.—Mercados Derivados (Opciones, Futuros, Swaps) Miles millones dólares

	VALOR TEÓRICO DEL ACTIVO SUBYACENTE			VALOR DE MERCADO DEL DERIVADO		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Divisas						
Dólar US	21.429	25.726	26.364	1.212	1.408	868
Euro	10.145	11.900	12.870	665	752	397
Yen	5.500	7.076	7.793	217	258	256
Libra Est.	4.286	4.331	4.422	179	220	212
Otras	7.590	9.545	11.769	329	454	354
T. Interés						
Dólar US	46.178	61.103	75.354	1.734	1.535	1.535
Euro	55.793	76.161	82.641	1.730	2.986	3.002
Yen	19.526	24.209	26.561	358	352	301
Libra Est.	9.884	15.289	15.248	228	240	346
Otras	10.610	13.740	15.433	278	304	279

Fuente: BIS.

Este sistema reduciría los costes de ajuste sectorial en los países cuya moneda experimente grandes oscilaciones y además se minimizarían externalidades negativas hacia otros países. En este sentido, es frecuente medir la sensibilidad de un país ante variaciones del tipo de cambio a través de la apertura de su economía, es decir, a partir de la proporción del comercio en el Producto Interior Bruto. Sin embargo, en sentido contrario, Frankel[22] concluye que la volatilidad cambiaria no influye mucho sobre el volumen neto del comercio.

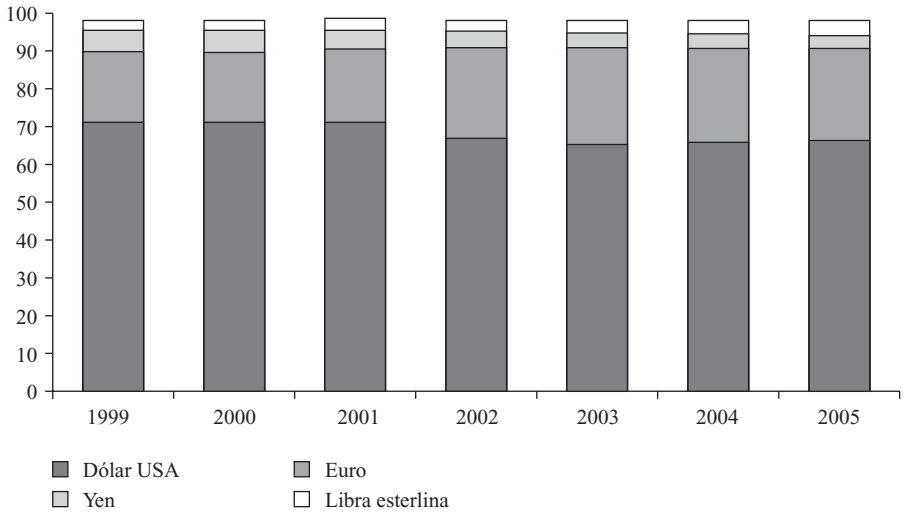
Por otra parte, ante tanto optimismo sobre el protagonismo del euro cabe preguntarse por qué si el euro es una moneda tan estable y prestigiosa como el dólar, su presencia en los mercados financieros es notoriamente inferior al dólar.

El diagnóstico de la causa o causas de esta deficiente presencia pasa necesariamente por considerar la ausencia de una institución de la UE que a nivel supraestatal emita bonos en euros, como ocurre en Estados Unidos y la necesidad de impulsar una mayor integración financiera y económica.

Así, en el desarrollo de estas cuestiones hay un elemento de gran importancia que actúa como un freno a las posibilidades del euro: la ausencia de un gobierno europeo, de un presupuesto amplio capaz de registrar déficits y —por tanto— de emitir deuda en euros.

[22] J. Frankel, *Regional trading blocs in the word economic system,* Washington, Instituto de Economía Internacional, 1997.

FIGURA 11.—Peso de las principales divisas en la composición de las reservas (%)



Fuente: FMI. Informe Anual 2006.

El aumento del peso del euro en los mercados mundiales pasa porque la Eurozona intensifique la integración de sus mercados monetarios y financieros, lo que implican fusiones bancarias y de mercados de acciones. En este aspecto, la incorporación del Reino Unido a la Eurozona sería un notable impulso teniendo en cuenta que es un país que cuenta con un mercado financiero desarrollado.

Por último cabe señalar la importancia que para la integración económica en la eurozona tiene la definición de políticas presupuestarias sanas que amortigüen los efectos del ciclo económico con el uso de estabilizadores automáticos (al estilo de la política practicada por Irlanda, por ejemplo) y el incremento de la productividad, introduciendo los objetivos de la Agenda de Lisboa.

Las reformas estructurales se traducirán en mayores tasas de crecimiento al eliminar las rigideces de los precios y salarios, el exceso de reglamentación del mercado de trabajo y la competencia imperfecta en varios sectores importantes de las economías de la eurozona.

Por tanto, son aún muchas las actuaciones pendientes en el ámbito económico para obtener todas las ventajas derivadas de la Unión Económica y Monetaria, pero ello no debe ensombrecer los logros alcanzados en estos años transcurridos desde uno de enero de 1999. Los resultados han superado todas las expectativas y se abre un horizonte prometedor. Miramos al futuro, cincuenta años después de iniciarse uno de los procesos más complejos en la redefinición de las relaciones entre los estados europeos, que van más allá de las relaciones internacionales, en un intento de superarlas para dar paso a una integración de rango superior. Sin precedentes, sin modelos válidos. Es la más sorprendente aventura que ha unido a los europeos.

El sistema institucional europeo: evolución y perspectivas

Carlos Francisco Molina del Pozo

I. Introducción

Probablemente, la primera idea que conviene retener, al referirse al título del presente trabajo, no es otra que, precisamente, la relativa a que estamos en presencia de un auténtico «sistema institucional» a nivel comunitario. En efecto, el sistema institucional comunitario fue creado con cada una de las tres Comunidades Europeas en los años cincuenta. El constituir, justamente, un sistema desde su origen, ha resultado fundamental para el mantenimiento de un funcionamiento correcto y armonioso de cada una de las instituciones existentes a lo largo de cinco décadas.

En estos años, el sistema institucional ha soportado no solo avatares lógicos de una andadura que iba, en ocasiones, haciéndose, construyéndose, fabricándose en el día a día, sino que también dicho sistema ha resistido el peso de sucesivas ampliaciones en el número de Estados que se adherían al esquema. De este modo, si inicialmente se creó un sistema institucional válido para los seis países fundadores de las Comunidades Europeas, luego, el proyecto europeo de avanzar en la integración, afectó sucesivamente a nueve, a diez, a doce, a quince, a veinticinco, a veintisiete, y aún no parece que vaya a detenerse de cara al diseño futuro de la construcción.

Que duda cabe de que, a lo largo del paso de los años, la arquitectura institucional de las Comunidades Europeas, que como advertimos, formaba desde su origen un verdadero sistema institucional, se ha visto obligada a establecer pequeñas modificaciones que, para nada en absoluto, han afectado su propia estructura interna ni sus peculiares manifestaciones hacia el exterior. En todo momento se ha tratado de simples y módicas adaptaciones a las nuevas realidades circundantes que no han servido nunca para afectar a la esencia de ninguna de las partes componentes del sistema. Han sido adecuacio-

nes precisas a los cambiantes escenarios, en función al número de países que se iban incorporando al proyecto europeo. En este orden de ideas, podemos decir que, las llamadas reformas institucionales han venido a significar un elemento previo y de carácter necesario que se imponía a todo proceso de ampliación que, por cierto, ya se encontraba en marcha desde algún tiempo atrás.

Así pues, la búsqueda de cambios en la estructura institucional de las Comunidades Europeas se ha revelado siempre como una constante, de perfil razonable, para lograr establecer las adaptaciones necesarias que servían para posibilitar en cada momento histórico una buena adhesión de nuevos Estados que se iban incorporando, en las mismas condiciones que todas las anteriores ampliaciones que fueron teniendo lugar. Pero, ¿cuál es el origen de las instituciones que conforman el aparato que mueve y hace funcionar a las Comunidades Europeas?, o como exponía Emile Noel al dar título a uno de sus escritos, ¿cuál es la base de «les rouages» de Europa?

II. Génesis de las instituciones

Como es bien conocido por todos, las Comunidades Europeas nacen en la década de los cincuenta como respuesta a la necesidad de dar solución a las diversas situaciones de tensión que se habían producido entre los Estados europeos en los primeros años del pasado siglo, y que pusieron de manifiesto sus consecuencias más negativas en la Segunda Guerra Mundial. En este sentido, y con el fin de evitar, por una parte, un nuevo rearme alemán y, por otra, para solventar definitivamente el eterno conflicto franco-alemán, ambos países decidieron poner en común sus producciones de carbón y acero y someterse a una única autoridad común, la entonces denominada «Alta Autoridad». Sabido es, además, que en esta iniciativa participaron también otros cuatro Estados europeos: Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

Esta idea fue plasmada en un Tratado que, firmado en París el 18 de Abril de 1951, creaba la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y ello como consecuencia de la famosa Declaración Schuman de 9 de Mayo de 1950; el texto del Tratado CECA entraría en vigor el 25 de Julio de 1952, previéndose en el mismo una eficacia temporal de cincuenta años (quedó derogado el 25 de Julio de 2002).

Como consecuencia de los resultados positivos obtenidos con la creación y puesta en marcha de esta primera Comunidad, los seis países fundadores decidieron proceder a ampliar el marco de su cooperación, esto es, que cualquier otra actividad económica pudiera ser puesta bajo una autoridad común que la regulase. Con esta intención, y tras largas negociaciones, fueron redactados dos nuevos Tratados, uno de ellos de carácter general, que instituía la Comunidad Económica Europea (T.C.E.E.), y otro, de índole específica, dedicado a la producción y utilización, con fines pacíficos, de la energía nuclear, que constituía la Comunidad Europea de la Energía Atómica (T.C.E.E.A.), también conocida como EURATOM.

Ambos tratados, firmados en Roma el 25 de Marzo de 1957, suponen el comienzo de un largo proceso de unificación que se pretende culminar con la unidad de todos los pueblos de Europa. Muchos y variados han sido los acontecimientos importantes ocu-

rridos en los cincuenta años de vida de las Comunidades Europeas. Únicamente señalaremos, dejando a un lado los difíciles momentos por los que también, sin duda, han atravesado las sucesivas ampliaciones a nuevos Estados miembros que han tenido lugar durante todos estos años, así como las distintas modificaciones operadas en los contenidos de los Tratados Fundacionales de las Comunidades Europeas para irse adaptando a las nuevas necesidades, escenarios y exigencias que iban surgiendo en el contexto comunitario. Así, en 1973, como se recordará, se produjo la primera ampliación gracias a la incorporación de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca; en 1981 se adhiere Grecia; en 1986 lo hacen Portugal y España; en 1995 quedan incorporados Austria, Finlandia y Suecia; en 2004 se produce la quinta ampliación, la más numerosa y complicada, ya que integra países del Centro y del Este de Europa y a dos mediterráneos, es decir, diez países de una sola vez: Polonia, Hungría, Eslovenia, Chequia, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Chipre y Malta; finalmente, en 2007 se acaban de adherir Rumania y Bulgaria, integrando de esta manera, la conocida como Europa de los veintisiete.

De otra parte, a los Tratados de París y de Roma, como señalábamos, se han ido añadiendo modificaciones durante las cinco décadas de vigencia de los mismos, que han tenido como base la necesaria adecuación y evolución progresiva de la construcción europea, a través de un cada vez más elevado grado de integración entre los pueblos diferentes de Europa. Así, en 1987 entró en vigor el Acta Única Europea; en 1993, luego de vencidas las resistencias constatadas en ciertos Estados, pudo entrar en funcionamiento el Tratado de la Unión Europea, que vino realmente, a significar un trascendental avance en el proceso de integración europeo; en 1996, fue el Tratado de Ámsterdam el que vino a dar unos pasos firmes más hacia delante en el objetivo de la integración del viejo continente; en el año 2003 se produjo la vigencia del Tratado de Niza, que venía a culminar la preparación, a nivel institucional, de la gran ampliación de Europa a los países del Centro y del Este, así como a dos mediterráneos; por fin, en 2004, se firma el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, el cual se encuentra, tres años después, todavía en trámite de ratificación por parte de los Estados miembros, no habiendo, por consiguiente, entrado aún en vigor.

Pues bien, podemos afirmar que, la eficacia de toda la experiencia habida y relatada sintéticamente, presenta su residencia, en buena medida, en la forma en que se organice el funcionamiento diario de las tres Comunidades. En este sentido, para garantizar el mencionado funcionamiento, los Tratados Fundacionales a los que más atrás nos hemos referido, establecieron en distintas partes de sus respectivos articulados, un complejo sistema de instituciones y de órganos en el que, de una u otra forma, estuvieran representados todos los Estados miembros, tanto a nivel de los Gobiernos como de los ciudadanos, sin olvidar que era necesaria la existencia de algunas instituciones que defendiesen el ideal comunitario, sin que llegasen siempre a predominar las posiciones de los respectivos intereses nacionales.

En este mismo orden de ideas, como profundizaremos más adelante, el Consejo de Ministros refleja las opiniones de los Gobiernos de los distintos Estados miembros, dada la estructura y composición que presenta, mientras que el Parlamento Europeo, elegido por sufragio universal entre todos los ciudadanos de los países miembros, trata de ostentar la representación del conjunto de los diferentes pueblos de Europa. Por el

contrario, la Comisión, institución comunitaria por excelencia, tiene como principal función la de garantizar el cumplimiento de los objetivos que se persiguen con la firma de los Tratados. Junto a esta institución debemos citar al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el cual desde una vertiente estrictamente jurídica, vigila para que los Estados y las propias instituciones comunitarias cumplan, en todo momento, lo dispuesto en los Tratados y en las disposiciones emanadas de la Comunidad, así como que estas disposiciones respeten, de la misma forma, los fundamentos básicas de la construcción comunitaria.

Durante muchas décadas las instituciones que hemos citado fueron comunes para las tres Comunidades Europeas (CECA, CEE y CEEA) y luego para las dos últimas únicamente por haber expirado el plazo de vigencia del Tratado de París. Sin embargo, esto no fue así desde su creación. En efecto, el Tratado CECA preveía la existencia de un Consejo Especial de Ministros, una Asamblea, una Alta Autoridad y un Tribunal de Justicia, en tanto que los Tratados de Roma establecían un Consejo, una Asamblea, una Comisión y un Tribunal de Justicia. Hubiera sido poco útil y bastante costoso el mantenimiento de doce instituciones, por lo que junto con los Tratados de Roma se firmó la llamada Convención relativa a ciertas instituciones comunes a las tres Comunidades Europeas, con la que se unificó la Asamblea, que más tarde pasaría a denominarse Parlamento, y el Tribunal de Justicia. Posteriormente, en aras de una mayor eficiencia, en 1965, se procedió a la constitución de una Comisión única que englobaría las Comisiones CEE y CEEA y la Alta Autoridad CECA, así como de un Consejo único para las tres Comunidades, mediante la firma en Bruselas del conocido como Tratado de Fusión.

En fin, puede decirse que, el funcionamiento de estas instituciones se ha venido, tradicionalmente, caracterizando por la existencia de determinadas deficiencias que se iba haciendo necesario solventar a lo largo de los años, con el fin de no obstaculizar los deseos de relanzamiento progresivo de la Comunidad que, en todo momento, se han constatado, sobre la base de lograr un avance continuo, en cuanto a la construcción europea se refiere. Con este objetivo, como ya indicábamos anteriormente, se elaboró sucesivamente, el Acta Única Europea, el Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Niza y, finalmente, el Tratado que establece una Constitución para Europa.

III. Las instituciones unificadas y su papel en el desarrollo de la integración europea

Es una realidad el hecho de que, cada una de las instituciones ha venido, a lo largo de estas últimas cinco décadas desarrollando un papel esencial en la construcción europea. La historia de la integración en Europa coincide, en gran medida, con la actividad llevada a cabo, en el día a día, del funcionamiento de las instituciones creadas y ordenadas por los propios Tratados comunitarios, que han servido para enmarcar o contextualizar jurídicamente el proceso continuo de formación y evolución llevado a término en el ámbito de la integración europea.

Las instituciones comunitarias han ostentado, desde su origen, un peculiar reparto de poderes, que se hace difícil casar con la distribución del Poder planteada por Montesquieu y tradicionalmente imperante en el interior de los Estados. Efectivamente, resulta cuando menos curioso observar como, por ejemplo, en el origen, la Asamblea, luego Parlamento, carecía de poder legislativo. Únicamente tenía reconocida una actividad de control y también de carácter consultivo. O como el Consejo de Ministros tenía plena atribución de orden legislativo, mientras que, el poder de ejecución se le confería a la Comisión. Tal vez el único órgano institucional que ha presentado, tradicionalmente, el desarrollo de funciones que le eran propios y ajustadas a su denominación ha sido el Tribunal de Justicia, el cual ha venido ejerciendo con total normalidad las funciones jurisdiccionales en sede comunitaria. Pero tratemos de analizar a continuación como ha corrido la respectiva evolución de cada una de las instituciones comunitarias, centrándonos, lógicamente, en las más importantes y características, es decir, el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión y el Tribunal de Justicia, dejando al margen aquí a otras instituciones y órganos que, probablemente, sería interesante también tratar pero que, en este momento, desbordarían el objetivo del presente trabajo. En tal sentido, no examinaremos instituciones y órganos tales como el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones.

El Parlamento Europeo

Como ya se ha mencionado anteriormente, previsto en cada uno de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas con la denominación de «Asamblea», el Parlamento Europeo fue, junto con el Tribunal de Justicia, una de las instituciones que se unificaron en virtud de la Convención relativa a ciertas instituciones comunes a las tres Comunidades Europeas, firmada en Roma al mismo tiempo que los Tratados que instituían la CEE y la CEEA. Por tanto, desde el primer momento de la vida comunitaria, ha existido un solo Parlamento —entonces todavía Asamblea— para las tres Comunidades, si bien ejerciendo las competencias que le atribuían cada uno de los tres Tratados fundacionales.

El Parlamento es el órgano en el que están representados los pueblos de la Europa comunitaria, pero, a pesar de ello y de forma distinta a lo que sucede con los órganos de denominación similar en los Estados miembros, el Parlamento, en la Europa comunitaria, no ha tenido, durante bastantes años, atribuida ninguna competencia legislativa, salvo, quizás, en materia presupuestaria, donde tradicionalmente ha venido asumiendo un papel de colegislador junto con el Consejo de Ministros. Luego, en el Acta Única Europea se le reconocía su participación al Parlamento Europeo en el proceso de adopción de decisiones, a través del llamado procedimiento de cooperación o concertación. Pero, puede afirmarse con rotundidad que, todas las funciones que, en materia legislativa se han ido atribuyendo progresivamente al Parlamento Europeo, le han sido otorgadas después de sucesivos pronunciamientos en este sentido de dicha institución, si bien, en última instancia, a lo que en todo momento ha aspirado ha sido a convertirse en un órgano con poder legislativo reconocido.

Así, pues, el Parlamento Europeo es la institución en la que están representados los ciudadanos de los Estados miembros. Los Tratados fundacionales solamente le habían dotado de funciones de deliberación y de control (art. 189 del T. CE). Pero en su lucha por la obtención de mayores poderes ha obtenido una participación en el procedimiento presupuestario, un papel importante en materia legislativa de relaciones exteriores.

Hasta 1979 los miembros que componían el Parlamento Europeo eran designados por parte de los Parlamentos nacionales de entre sus componentes en base al procedimiento fijado por cada Estado. A partir de 1979 el Parlamento Europeo quedó integrado por representantes de los pueblos de los Estados, elegidos por sufragio universal directo. En efecto, en un primer momento, el Parlamento estaba formado por representantes de los Parlamentos nacionales elegidos por éstos, según el procedimiento previsto por cada Estado miembro. Sin embargo, los Tratados, junto con esta forma de elección de los miembros del Parlamento, preveían también la elaboración, por parte de la Asamblea, de un procedimiento uniforme para llevar a cabo la elección de sus miembros por sufragio universal directo. Así, en base a los Tratados, los Estados miembros firman el «Acta de Bruselas de 20 de septiembre de 1976», relativa a la elección de los miembros del Parlamento por sufragio universal, que figura como anexo a una Decisión del Consejo de ministros de la misma fecha. Sin embargo, y debido al retraso en la ratificación de los textos por parte de Gran Bretaña, las primeras elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal directo no pudieron llevarse a cabo hasta 1979.

En este orden de cosas, el Acta de Bruselas 1976 arriba mencionada, contiene dos tipos de disposiciones: un primer grupo, que podríamos denominar como el relativo a la operación electoral, y otro segundo grupo, que hacía referencia al estatuto de los parlamentarios. En cuanto a la operación electoral, el Acta señalaba que la elección se realizaría por sufragio universal directo. A pesar de que los Tratados preveían la existencia de un procedimiento electoral uniforme, el Acta reiterada, deja que el procedimiento sea establecido por cada Estado miembro, hasta tanto no sea posible llegar a un acuerdo para fijar un procedimiento único para el conjunto de todos los Estados. Este régimen transitorio era debido a la constatada dificultad que supone el acuerdo entre todos para fijar dicho procedimiento —dificultad que aún en la actualidad perdura— y ello en base a la gran diversidad existente entre los diversos sistemas electorales vigentes en cada Estado. No obstante, sí que determina la celebración de las elecciones en un periodo único para los Estados miembros.

El Acta de Bruselas de 1976 determinaba también el número total de parlamentarios que iban a ser, concretamente se fijaba el de 410 frente a los 198 existentes hasta ese momento. Luego de las ampliaciones de las Comunidades, primero a Grecia y después a Portugal y España, el número total de diputados se estableció en 518. Tras las adhesiones el 1 de Enero de 1995 de Austria, Suecia y Finlandia, el total se fijó en 626. Con la reciente ampliación de 2004, el Tratado de Niza que preparaba la misma, limitó el número máximo de diputados europeos a 732. También este Tratado previó la distribución de escaños entre los Estados miembros y los candidatos, y ello a partir de las siguientes elecciones (año 2004). En todo caso, la fijación del número de representantes de cada Estado fue siempre objeto de controversias entre la Comunidad, que defendía el uso del criterio demográfico, frente a los Estados miembros, más partidarios de

criterios de aplicación de carácter económico, tales como el Producto Interior Bruto (PIB). La solución adoptada en cada momento, resultó ser una combinación de ambos factores, es decir, la utilización conjunta de criterios económicos y demográficos.

En cuanto a las disposiciones sobre el estatuto de los parlamentarios, el Acta de 1976 ya reiterada, hace remisión expresa a las legislaciones nacionales para la regulación de cuestiones tales como edad de voto, condiciones para ser candidato, etc. Lo que sí fija es la duración y naturaleza del mandato de los parlamentarios europeos. En cuanto a la duración, los parlamentarios se eligen por un periodo de cinco años, en los cuales los diputados se ubican por ideologías y no por nacionalidades. Dichos parlamentarios gozan de independencia respecto a sus gobiernos nacionales y a los órganos e instituciones comunitarias, no pudiendo solicitar ni recibir instrucciones de ninguno de ellos. Igualmente, se establece la posibilidad de ser, al mismo tiempo, parlamentario europeo y nacional, aunque algunos países lo han prohibido (por ejemplo: Alemania). No obstante, en ciertos sectores comunitarios se ha venido manifestando la opinión favorable al mandato único, ya que el ser al tiempo parlamentario europeo y nacional puede ir en franco perjuicio de las labores a desarrollar tanto en un Parlamento como en otro.

Por último, el Acta de Bruselas de 1976, también recogía el cuadro de incompatibilidades de los parlamentarios, entre las que se incluyen la pertenencia al Gobierno de un Estado, a la Comisión o a otra institución comunitaria. Finalmente se especifica como el parlamentario europeo se beneficia de las prerrogativas de ausencia de responsabilidad por las opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones, y de inviolabilidad.

«Las competencias de control»

El Parlamento Europeo cuenta con la función de controlar políticamente a la Comisión. Dicho control lo puede realizar a través de distintos medios: las preguntas e interpelaciones (art. 197 del T. CE); el debate sobre el Informe anual de la Comisión (art. 200 del T. CE); la moción de censura (art. 201 del T. CE). Las dos primeras son formas de control sin sanción, mientras que no ocurrirá igual en el supuesto de la moción de censura.

Las preguntas, también concebidas en tanto que medios de acción con que cuenta el Parlamento Europeo, pueden ser escritas, orales sin debate y orales con debate. Todas ellas se pueden dirigir a cualquier miembro de la Comisión o, incluso, al Consejo de Ministros, pues si bien los Tratados no preveían esta posibilidad, se ha hecho realidad en virtud del consentimiento que prestó el propio Consejo y que fue insertado en el Reglamento de Régimen interno de ambas instituciones. Las preguntas escritas y las orales sin debate pueden ser planteadas por cualquier parlamentario, sobre cuestiones concretas. Por el contrario, las orales con debate, sólo pueden plantearlas un grupo político, una Comisión parlamentaria o un grupo de parlamentarios, y pueden tratar de cuestiones generales. Además, a partir de 1973, se introdujo la práctica de establecer un tiempo dedicado a la formulación de preguntas sobre cuestiones de actualidad, por parte de parlamentarios.

Como anunciábamos anteriormente, la Comisión debe de elaborar un Informe General con carácter anual que habrá de ser presentado al Parlamento Europeo para su discusión. A dicho Informe la Comisión ha adjuntado su Programa de Trabajo Anual. De esta manera, al discurso del Programa del Presidente de la Comisión, que se celebra cada año en la sesión del mes de Febrero, le sigue un debate general sobre la política pasada y futura, llamado también debate sobre el estado de la Unión, que se completa con una resolución sobre la política general de la Comunidad.

Así, pues, la Comisión debe presentar al Parlamento un Informe anual acerca de la actividad de las Comunidades. Podemos decir que el reiterado Informe ha constituido, durante mucho tiempo, el documento en base al cual se juzgaba la actuación de la Comisión, ya que permitía apreciar, con una visión de conjunto, el desarrollo de la actividad comunitaria. Con el paso del tiempo, el contenido del Informe fue adquiriendo un carácter más político, dando también mayor importancia a las acciones a realizar que a las ya realizadas, con lo que puede mantenerse, que el control se ha transformado en un control preventivo.

El medio de control del Parlamento que implica exigencia de responsabilidad política de la Comisión es la moción de censura. Esta técnica de control se plantea contra la Comisión en su conjunto, en cuanto que es un órgano colegiado y las competencias y responsabilidades le son otorgadas y exigidas al colegio de comisarios, y nunca contra un solo Comisario. La moción de censura únicamente se admite si la presenta un grupo político o la décima parte de los parlamentarios. No se puede votar hasta tanto no hubiesen transcurrido tres días desde su presentación. Para que la moción de censura sea aprobada, se requieren dos tercios de los votos emitidos que representen, a su vez, la mayoría de los parlamentarios. En caso de ser aprobada la Comisión se verá obligada a dimitir.

Otros métodos de control que, a lo largo de los años, se han ido incorporando a los ya reseñados, son: los debates, ya mencionados más arriba, los cuales pueden concluir en la votación o no de una resolución; el derecho de Petición (art. 194 del T. CE) y las Comisiones de Investigación (art. 193 del T. CE); la existencia del Defensor del Pueblo Europeo (art. 195 del T. CE).

«Las competencias en materia presupuestaria»

Durante bastantes años el poder principal del Parlamento Europeo lo ejercía en materia presupuestaria. En efecto, el Parlamento Europeo ha venido ostentando un poder de decisión, junto con el Consejo, a la hora de fijar el presupuesto de la Comunidad.

Puede advertirse, que los Tratados no conferían poderes en esta materia al Parlamento, pero al instituirse el sistema de «recursos propios» de la Comunidad como sustitutivo de las contribuciones financieras de los Estados miembros, se hacía necesario dotar al Parlamento de competencias en la materia. Fue en virtud de dos Tratados, el de Luxemburgo de 22 de Abril de 1970 y el de Bruselas de 22 de Julio de 1975, que vinieron a modificar los Tratados Fundacionales, cuando se concedieron al Parlamento Europeo los poderes presupuestarios a que nos referimos.

En el mismo orden de ideas, conviene precisar, que los poderes presupuestarios del Parlamento varían según se trate de los gastos obligatorios o de los no obligatorios. Con respecto a los primeros (gastos que es necesario introducir en presupuesto para permitir a la Comunidad respetar las obligaciones que le imponen los Tratados y las normas adoptadas en virtud de ellos), el Parlamento sólo puede proponer modificaciones, teniendo el Consejo la última palabra. Dentro de estos gastos se incluyen, principalmente, los agrícolas. Por el contrario, sobre los gastos no obligatorios (el resto de los gastos comunitarios, que representan una mínima parte del presupuesto), el Parlamento puede introducir enmiendas. Si tales enmiendas no son aceptadas por el Consejo, el Parlamento puede aprobarlas definitivamente si consigue tres quintos de votos favorables que representen la mayoría de parlamentarios.

Pero, además, el Parlamento puede rechazar la totalidad del Presupuesto, mediante decisión motivada y, siempre que cuente con los dos tercios de los votos emitidos y la mayoría de parlamentarios. En este caso, el Consejo deberá someterle un nuevo proyecto de Presupuesto. El Presupuesto debe ser aprobado definitivamente por el Parlamento, aunque no puede modificar las partidas correspondientes a los gastos obligatorios, cuya ejecución corresponde a la Comisión.

«Poder de participación en la revisión de los Tratados»

El Parlamento Europeo tiene competencia para proponer modificaciones al texto de los Tratados Fundacionales. En efecto, en el T. CE encontramos algunas disposiciones relativas a la modificación puntual del Tratado, y para las que se requiere obligatoriamente el concurso del órgano asambleario comunitario.

De otro lado, el art. 48 del T.U.E. establece que el Gobierno de cualquier Estado miembro, o la Comisión, podrá presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados sobre los que se funda la Unión. Si el Consejo, una vez consultado el Parlamento Europeo y, en su caso, la Comisión, emite un Dictamen favorable a la reunión de una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, ésta será convocada por el Presidente del Consejo, con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en dichos Tratados.

«Poder de participación en la conclusión
de determinados acuerdos internacionales»

El Parlamento ha visto incrementadas sus competencias, tras la entrada en vigor del T.U.E., en materia de conclusión de acuerdos internacionales. Cabe afirmar que, en general, se generaliza la exigencia de la consulta previa, a excepción de los acuerdos de carácter comercial, en los que si el Parlamento Europeo no emite un informe en el plazo dado por el Consejo, éste podrá pronunciarse sin él.

En este orden de ideas, los Tratados Fundacionales determinan la necesidad de consultar previamente al Parlamento Europeo cada vez que se trate de concluir acuerdos de

asociación por parte del Consejo. En efecto, la Comunidad puede celebrar acuerdos con un tercer Estado, con una unión de Estados o con una organización internacional. A través de tales acuerdos la Comunidad puede llegar a establecer una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocas, acciones comunes y procedimientos particulares. Tales acuerdos han de ser concluidos por el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo que emitirá su Dictamen favorable para que tales acuerdos puedan ser adoptados, siendo que dicho informe se decidirá por mayoría absoluta de los miembros del Parlamento Europeo.

El actual art. 300 del T. CE vino a establecer la exigencia del Dictamen conforme del Parlamento Europeo para la conclusión de acuerdos de asociación y para otro tipo de acuerdos de especial importancia o significación para la Unión, aunque ya no exige la mayoría cualificada. Para el resto de acuerdos rige el procedimiento de simple consulta al Parlamento Europeo.

«Competencias en materia propia de la actividad legislativa»

Los sistemas de intervención en orden ascendente de importancia son: la consulta previa; el procedimiento de concertación; el procedimiento de cooperación; el Dictamen conforme; y el procedimiento de codecisión.

Hay que precisar que, aunque tradicionalmente —como es ya sabido—, el Parlamento Europeo ha estado desprovisto de cualquier potestad legislativa, sin más participación que a título consultivo, a excepción como ya quedó señalado, de la facultad de aprobación de los Presupuestos generales de la Comunidad, a partir de la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1987, se han ido canalizando los esfuerzos para dotar al Parlamento de un mayor poder en el procedimiento de adopción de decisiones. Así, por ejemplo, el T.U.E. ha otorgado un nuevo papel de colegislador al Parlamento Europeo, mediante el procedimiento de codecisión. Este procedimiento pretende, en realidad, igualar al Parlamento Europeo con el Consejo, en lo que se refiere al ejercicio de las competencias legislativas a nivel comunitario.

Por su parte, el Dictamen conforme requiere la aprobación por mayoría absoluta de los miembros efectivos del Parlamento y debe emitirse antes de la adopción de un acuerdo que exija este procedimiento por el Parlamento. Esta competencia atribuida al Parlamento se asemeja a un poder de codecisión y representa la concreción de la participación del Parlamento Europeo en la definición, la aplicación y el control de la política exterior de la Comunidad. Sin embargo, como critica al procedimiento hay que señalar, que las competencias del Parlamento se limitan a adherirse o no globalmente al acuerdo y no a entrar a conocer y opinar sobre su contenido.

En síntesis, el procedimiento de cooperación introducido por el Acta Única Europea y, en la actualidad, prácticamente inusual, pues sólo se utiliza en ciertos ámbitos de la política monetaria, constituye una técnica que tiende a su progresiva desaparición, dado que sus ámbitos iniciales han pasado a la codecisión. Este procedimiento de cooperación consiste en el establecimiento de una posición común adoptada por el Consejo, por mayoría cualificada a petición de la Comisión y previo Dictamen del Parlamen-

to. Dicha posición común será transmitida al Parlamento Europeo que deberá pronunciarse sobre la misma en el plazo de tres meses. Si el Parlamento acepta la propuesta, el acto es adoptado. En caso contrario, el texto se remite de nuevo a la Comisión para el supuesto de que el Parlamento introduzca enmiendas al texto primitivo. La Comisión elaborará un nuevo documento que será transmitido al Consejo sobre la base de las enmiendas del Parlamento. Respecto de aquellas que la Comisión hubiere rechazado, el Consejo podrá decidir por unanimidad y, por mayoría absoluta, para el supuesto de enmiendas que la Comisión hubiere aceptado. En el supuesto de que el Parlamento no hubiese propuesto enmiendas al texto primitivo, sino que fuese rechazado, el Consejo sólo podrá adoptar el acuerdo al que el texto hace referencia si sus miembros se pronuncian por unanimidad en la concepción del mismo.

Finalmente, indicar, por lo que hace al procedimiento de codecisión, que es incorporado por el T.U.E., otorga al Parlamento Europeo una especie de derecho de veto real en ciertos temas relativos, anteriormente, al procedimiento de cooperación y a otros nuevos. Se trata de un procedimiento complicado puesto que, en esencia, significa que en varios ámbitos la nueva legislación comunitaria será adoptada a la vez por el Consejo, por mayoría cualificada, y por el Parlamento Europeo, por mayoría absoluta de sus miembros.

En el mismo orden de ideas, si el Consejo y el Parlamento no alcanzan un acuerdo sobre una determinada propuesta legislativa, el asunto se remite a un Comité de Conciliación cuyo cometido es encontrar un acuerdo entre estas dos instituciones. Este procedimiento permite que se pueden dar hasta cuatro lecturas en el Parlamento Europeo, por lo que, ciertamente, nos encontramos ante un procedimiento bastante complejo. No obstante, el T. CE, en su art. 251, fija ciertos plazos con objeto de impedir que el procedimiento se prolongue de modo indefinido.

El Consejo de Ministros

Este órgano aparece regulado en cada uno de los tres Tratados Fundacionales, si bien el Consejo Especial de Ministros, previsto en el T. CECA, contaba con un papel más restringido que los Consejos de los Tratados de Roma. Sin embargo, en virtud del Tratado de Fusión de Bruselas de 1965, sólo existe un Consejo, aunque ejerce las funciones que le atribuyen cada uno de los tres Tratados originarios. En la actualidad ya únicamente dos, pues, sabido es, que el T. CECA fue derogado en 2002 como consecuencia de la expiración de su periodo de cincuenta años para el que fue previsto.

El consejo aparece configurado como un órgano de naturaleza original con relación al resto de las instituciones comunitarias. En efecto, al estar compuesto por representantes de los Estados miembros, puede decirse que constituye una especie de conferencia diplomática. Sin embargo, una vez reunido, es un órgano comunitario que goza de poder autónomo para tomar decisiones y con voluntad distinta a la de sus integrantes. Es decir, el Consejo es el órgano comunitario que goza de un auténtico poder de decisión. Se trata de un órgano intergubernamental por cuanto emana de los poderes de de-

cisión y representa la soberanía de los Estados miembros, pero se convierte en un órgano comunitario que representa el interés nacional. No obstante, es un órgano que ostenta independencia de dichos Estados, puesto que presenta un poder autónomo que le faculta para tomar decisiones y una voluntad distinta de los integrantes que se manifiesta por sus propios actos y procedimientos de actuación.

Pero, sin duda, el carácter más relevante es el aparecer configurado como el órgano legislativo de la Comunidad. En efecto, el art. 202 del T. CE atribuye al Consejo un poder de decisión para cuyo ejercicio podrá dictar reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes o informes. En consecuencia, se trata de un órgano legislativo no parlamentario, sin estar sometido a ningún control político por parte de ninguna institución comunitaria. La única responsabilidad del Consejo es estrictamente jurídica, ya que puede serle exigida ante el Tribunal de Justicia comunitario, a través de la interposición de un recurso dirigido a controlar la legalidad de los actos del Consejo. Si bien los miembros del Consejo habrán de responder políticamente ante sus respectivos Parlamentos nacionales.

«Composición y organización interna»

El Consejo está formado, como es bien conocido, por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro.

La presidencia se ejerce por rotación entre cada Estado miembro por un periodo de seis meses, según un orden determinado por el Consejo por unanimidad. Será, pues, en función del orden del día fijado, en base a la competencia o especialización de los temas a tratar, que cada Gobierno delegará a uno de sus miembros. De modo que en las reuniones de carácter ordinario o general, la representación correrá a cargo de los Ministros de Asuntos Exteriores y, en los de ámbito sectorial, la delegación se hará al Ministro que ocupe la cartera correspondiente al campo de especialización de los asuntos a tratar. En cualquier caso, esta diferente composición del Consejo, no afecta en ningún momento ni modo a su unidad jurídica.

Por lo que se refiere al sistema de votación, hay que señalar, que lo normal, es que el Consejo adopte sus acuerdos por mayoría de sus miembros, sin embargo, en otras ocasiones se requerirá la unanimidad o la mayoría cualificada. En este sentido el Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Niza, han venido a extender la regla de la votación por mayoría cualificada a un mayor número de materias. El mecanismo de este último supuesto consiste en asignar a cada Estado miembro un número de votos en función de un criterio geográfico (superficie total) y poblacional (número de habitantes), de manera que los votos de los Estados, más que contarse, se pesan, esto es, existe una ponderación para los votos de cada Estado y, por lo tanto, no tiene el mismo significado el de un Estado grande y el de uno pequeño.

En la Unión de 27 Estados miembros (1-Enero-2007) el Tratado de Niza prevé que, para su adopción, los acuerdos requerirán al menos 258 votos que representen la vota-

ción favorable de la mayoría de los miembros como mínimo, cuando en virtud del Tratado deban ser adoptados a propuesta de la Comisión. En los demás casos requerirán, al menos, 258 votos que representen la votación favorable de dos tercios de los miembros como mínimo. En la Unión a 27 miembros la denominada «minoría de bloqueo» pasará a 91 votos. Además, un Estado miembro podrá pedir que la mayoría cualificada abarque al menos el 62 por 100 de la población total de la Unión. Si no es así no se adopta la decisión. Este sistema de adopción de decisiones por mayoría cualificada hace que la Comunidad se diferencie de una simple organización internacional y constituye el exponente más claro de su supranacionalidad en el proceso de integración europea.

«El COREPER y el funcionamiento del Consejo»

El Comité de Representantes Permanentes es un órgano auxiliar y que se ha hecho imprescindible para el funcionamiento eficaz del Consejo. El Comité está formado por representantes de los Estados miembros que tienen carácter permanente y ubicación en Bruselas, siendo que sus miembros se encuentran acreditados como tales representantes permanentes ante las Comunidades Europeas. Serán similares a los Embajadores y, de hecho, su rango es el de éstos. En dichas Representaciones se integran un número variable de nacionales del Estado miembro en cuestión, los cuales desarrollan sus respectivas actuaciones bajo la autoridad del Representante Permanente, el cual es asistido por el Representante Adjunto.

Individualmente, el Representante Permanente es el interlocutor entre la Comunidad y el Estado miembro. Colectivamente en cuanto miembro de un órgano comunitario (el COREPER). Participa en la actividad de la Comunidad, interviniendo muy activamente en la adopción de los actos del Consejo. La Presidencia del COREPER la ejerce el representante del Estado que en ese momento preside el Consejo, teniendo a su cargo el impulso y la organización de los trabajos del Comité, así como su convocatoria.

En todo caso, conviene recordar, que fue el Tratado de Fusión el que estableció un Comité de Representantes Permanentes, al que se le encargaría de la preparación de los trabajos del Consejo, así como de llevar a cabo las tareas que éste le confíe. El COREPER integrado, como ya se ha dicho, por representantes permanentes con rango de embajador de todos los Estados miembros acreditados ante la Unión Europea, puede reunirse, sin embargo, a dos niveles: el COREPER suplentes, formado por los representantes permanentes adjuntos y el COREPER titulares, constituido a nivel de embajadores, quienes se ocupan de las cuestiones de carácter más general y político.

Así pues, con la ayuda inestimable e insustituible del COREPER, el Consejo desarrolla con normalidad y eficacia las tareas que tiene encomendadas. Presidido por uno de sus miembros, con carácter rotatorio, como quedó indicado, el Consejo adopta sus decisiones a través de distintos procedimientos, que ya fueron reseñados al referirnos al Parlamento Europeo, a saber, la consulta, la cooperación y la codecisión.

«Las competencias del Consejo»

Como es sabido, el Consejo es una de las instituciones principales de la Comunidad y ello en base al poder de decisión que le atribuyen los Tratados Fundacionales. En efecto, el Consejo, con el fin de garantizar la consecución de los fines establecidos en los propios Tratados, asegura la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros y dispone de un poder de decisión. En este sentido, puede afirmarse, que todas las disposiciones de carácter general o que tienen una cierta importancia son adoptadas por el Consejo que, salvo en muy pequeño número de casos, no puede pronunciarse más que sobre la base de una proposición que le haya presentado la Comisión.

El Consejo ejerce sus atribuciones más importantes en el marco de los Tratados C.E y C.E.E.A. Así, adoptar las principales disposiciones de aplicación de ambos Tratados constituye la tarea esencial del Consejo, en cuanto a sus competencias se refiere. La mencionada competencia se deriva del art. 202 T. CE, a tenor del cual el Consejo dispone de un poder normativo, ya que, como sabemos, se trata del órgano legislativo de la Comunidad. Asimismo, para garantizar la consecución de los fines establecidos en el propio Tratado, el Consejo, de acuerdo con las disposiciones del mismo, asegura la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros y dispone de un poder de decisión. En el primer caso, se trata de coordinar las políticas internas de los Estados miembros con el fin de lograr un progresivo acercamiento que pueda conducir a la auténtica integración económica. Por lo que se refiere al poder de decisión, consiste en la posibilidad de adoptar disposiciones obligatorias para aquellos a los que se dirigen. Este poder hace que el Consejo haya podido ser considerado tradicionalmente como el órgano legislativo de la Comunidad.

Por último, es importante señalar también, en lo que a las competencias del Consejo se refiere, la responsabilidad que los Tratados le encomiendan en materia de relaciones exteriores de la Comunidad. En este sentido, el Secretario General del Consejo es al mismo tiempo el Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que constituye —como es conocido— el segundo pilar de la Unión Europea.

La Comisión Europea

La Comisión es el órgano ejecutivo de la Comunidad Europea. Es la institución más típica de cuantas conforman el panorama comunitario, pues en ella se reflejan con gran nitidez las distintas peculiaridades de la construcción europea. Sus características y las funciones que le atribuyen los Tratados hacen que sea la que con más fuerza impulse, tal vez, el proceso de integración europeo. La Comisión es independiente frente a los Estados miembros, debiendo expresar únicamente el interés general de la Comunidad. En base a ello puede decirse, que la Comisión fue creada con el objetivo de representar, con

total independencia, el interés común de todos los países miembros de la Unión. Esta independencia la tiene respecto de los Estados miembros, por un lado, y de los intereses privados, por otro, e incluso en las relaciones con otras instituciones comunitarias.

«Composición y funcionamiento»

La Comisión está compuesta por un Comisario nacional de cada Estado miembro de la Unión Europea (27 Comisarios a partir del 1 de Enero de 2007). Dichos Comisarios son designados de común acuerdo por los Gobiernos los Estados miembros, en razón de su competencia y de que ofrezcan plenas garantías de independencia. El mandato tiene una duración de cinco años, desde que fuera así establecido en la reforma introducida por el Tratado de la Unión Europea, pretendiéndose hacer coincidir el período de los Comisarios con la duración de la legislatura del Parlamento Europeo, logrando con ello la estructuración de un sistema parlamentario en la elección o cese de la Comisión, de modo que la responsabilidad del ejecutivo comunitario adquiera pleno sentido (moción de censura a la Comisión por parte del Parlamento Europeo).

La Comisión es un órgano colegiado en el que las decisiones se adoptan por mayoría y son asumidas, también, de manera colectiva. Ello no obsta para que la preparación de un acto relativo a un sector concreto pueda ser delegada al Comisario competente en razón de la materia objeto del acto y, después, presentarlo al órgano colegiado. La característica de la colegialidad de la Comisión supone la solidaridad entre los miembros que la componen, siendo todos ellos responsables. Esta responsabilidad solidaria y su naturaleza colegial implican la igualdad entre los miembros. Las únicas prerrogativas que tiene atribuidas el Presidente de la Comisión se refieren a su representación de cara al exterior y a la organización interna del trabajo de la Comisión.

En cuanto a su organización interna, la Comisión comprende una Secretaría General, los Gabinetes de los Comisarios, un Servicio Jurídico, un Grupo de Portavoces, una Oficina de Estadística y las Direcciones Generales, articuladas en Direcciones y éstas en Unidades.

La práctica de la Comisión ha hecho que se diferencien dos tipos de sesiones, además de las ordinarias: las que pueden denominarse restringidas, y las muy restringidas a las que no asisten ni el Secretario General ni el adjunto de éste y en las que se debaten temas de carácter confidencial o de contenido político. En el orden del día se incluyen todas aquellas cuestiones que los Comisarios estimen conveniente. En cualquier caso, antes de someter un asunto a la Comisión, se procede a una serie de consultas a los servicios asociados o interesados por razones de competencia, atribuciones o por la naturaleza del asunto.

«Competencias o "poderes" de la Comisión»

Sabido es, que los Tratados constitutivos contienen varios preceptos de los que puede extraerse la existencia de poderes reales, atribuidos a la Comisión, en tanto que órgano ejecutivo de la Comunidad Europea. En primer lugar, y tomando como base el art.

211 del T. CE, los poderes de la Comisión pueden clasificarse del siguiente modo: poderes de control, normativos, de decisión y de ejecución. En segundo término, pueden señalarse otros poderes que se desprenden de diversos preceptos del Tratado, tales como: el poder de gestión, el poder de negociación en el ámbito de las relaciones exteriores de la Comunidad.

— *Poder de control*. El primer guión del art. 211 del T. CE, atribuye a la Comisión la tarea de vigilar el cumplimiento del Derecho Comunitario, en el que se incluye tanto el Derecho originario como el derivado. Para ello, la Comisión debe recabar la ayuda de los Estados miembros obligados a realizar conductas, activas o pasivas, conducentes a asegurar el efectivo cumplimiento de los objetivos y fines perseguidos por los Tratados.

Así pues, a la Comisión le corresponde vigilar que se cumplan las disposiciones contenidas en los Tratados así como cualquier norma emanada de las instituciones comunitarias que tengan competencia atribuida para dictarlas. Para lograr el objetivo descrito, la Comisión puede solicitar toda la ayuda que necesite a los Estados miembros y a las empresas. En caso de que constate que no se está cumpliendo lo estipulado en alguna norma comunitaria, podrá poner el hecho en conocimiento del Tribunal de Justicia, que será quien tenga declarar, en última instancia, el incumplimiento por parte del Estado miembro.

Pero la Comisión tiene también capacidad para imponer fuertes sanciones a empresas o a particulares en caso de que su actuación no se ajuste a lo establecido en los Tratados o en otras disposiciones comunitarias. Esta facultad de imponer sanciones que tiene la Comisión, dentro de un poder de control, se puede apreciar fundamentalmente en el ámbito del Derecho de competencia (art. 83, núm. 2 del T. CE).

— *Poder normativo*. Mediante este poder se faculta a la Comisión para que emane disposiciones cuando así lo prevén los Tratados, y para que inicie la labor normativa del Consejo. El poder de iniciativa que ostenta la Comisión hace que esta institución sea considerada unánimemente como el motor de la Comunidad, dada su cualidad de ser la representante de los intereses comunitarios. Esta potestad de dictar normas aparece recogida en el párrafo 3 del art. 211 del T. CE, en el que se dispone que la Comisión participa en la formación de los actos del Consejo y del Parlamento Europeo, en las condiciones previstas en el propio Tratado. En efecto, por regla general el Consejo no puede aprobar ningún acto normativo si no lo ha hecho en base a una proposición de la Comisión, presentada por propia iniciativa, a petición del Consejo o a solicitud del Parlamento Europeo.

— *Poder de decisión*. La Comisión ostenta un poder de decisión propio, según se desprende del art. 211, núm. 3 del T. CE, al mismo tiempo que posee un poder de decisión derivado del Consejo (art. 211, núm. 4 del T. CE), si bien hay que decir que el T.U.E. vino a modificar en algunos aspectos el texto del art. 249 T. CE.

En cuanto al primero de ellos, digamos que lo ejerce con bastante frecuencia, por ejemplo, se manifiesta de modo ostensible en el establecimiento de cláusulas de salvaguardia por parte de la Comisión.

Por lo que afecta al poder de decisión que tiene la Comisión atribuido por derivación del Consejo, hay que precisar que únicamente la Comisión puede ser beneficiaria

de un poder de decisión conferido por el Consejo; y que la atribución de poderes del Consejo a la Comisión no es susceptible de ser comparada con una delegación de poder similar a la que se opera en el contexto del Derecho Administrativo interno, y ello en base a que el órgano delegado, la Comisión, no resulta tutelado por el Consejo, órgano delegante.

En otro orden de cosas y, como ya sabemos, el núm. 3 del art. 211 T. CE, otorga a la Comisión un poder de decisión propio, que le faculta para formular recomendaciones y dictámenes o informes (núm. 2 del art. 249 del T. CE).

— *Poder de ejecución*. La Comisión, en base al núm. 4 del art. 211 del T. CE, habrá de ejercer las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas. Consecuentemente, puede afirmarse, que el Tratado determina poderes de ejecución para la Comisión. El problema que se plantea consiste en la dificultad que se enuncia para precisar lo que debe entenderse por «poderes de ejecución». El Tribunal de Justicia ha puesto de manifiesto que la noción de ejecución debe ser entendida en función de las necesidades de la práctica comunitaria y, en todo caso, siempre en un sentido amplio.

— *Poder de gestión*. No debe olvidarse, que la Comisión es la encargada de la Administración comunitaria, en tanto que institución que detenta el poder ejecutivo en la Unión. En este sentido, la Comisión tiene atribuida la competencia para, de una parte, gestionar los distintos servicios administrativos y, de otra parte, gestionar los diferentes Fondos comunitarios (FEOGA, FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, etcétera).

El poder de gestión reconocido a la Comisión resulta ser de enorme importancia dado el alcance que el mismo tiene en el conjunto del desarrollo normal de la Unión Europea. Tampoco puede aquí olvidarse el hecho de que, el Presupuesto de la Unión, una vez aprobado totalmente por el Parlamento Europeo, pasa a la Comisión con el encargo expreso de que proceda a su ejecución. Luego, el referido mandato a la Comisión, le dota a esta institución de unos poderes reales en el ámbito económico, que resultan ser de innegable trascendencia en la práctica diaria. El art. 247 del T. CE, es el que vino a asignar a la Comisión la tarea de ejecución del presupuesto comunitario.

— *Poder de negociación*. La Comisión ostenta la competencia atribuida para llevar a cabo negociaciones en el ámbito de las relaciones exteriores de la Comunidad. Este poder se manifiesta en tres dimensiones concretas, al ser la Comisión la encargada de negociar acuerdos en el marco de las relaciones exteriores. Así, en primer lugar, la Comisión podrá negociar acuerdos externos a la Comunidad Europea; en segundo término, puede negociar acuerdos entre la Comunidad Europea y uno o varios Estados; y, finalmente, tiene capacidad para negociar acuerdos entre la Comunidad Europea y una organización internacional (art. 300 del T. CE).

En este orden de ideas, cabe afirmar que, la Comisión se ha venido convirtiendo al pasar de los años, en la institución que representa a la Comunidad, llegando a personificar a Europa, tanto en los distintos países del mundo donde está presente, como en las diferentes organizaciones internacionales cualquiera que sea su ámbito concreto de actividad.

El Tribunal de Justicia

Al ser el ámbito de un Estado de Derecho uno de los principios básicos informadores de la propia existencia de la Unión Europea, tanto gobernantes como gobernados están sometidos al imperio de la ley (Rule of law). En tal sentido, no podía faltar el establecimiento de un poder judicial, junto con los poderes legislativo y ejecutivo, resultado de la clásica división de poderes de los sistemas democráticos que integran la Unión Europea. De esta manera, la función jurisdiccional de la Comunidad Europea corresponde al Tribunal de Justicia. Pero, además, la función jurisdiccional comunitaria corresponde también en parte, cuando proceda en razón de la materia, a todos los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, ya que tienen la facultad y el deber de aplicar, a instancia de parte o de oficio, el ordenamiento comunitario en la resolución de los asuntos litigiosos de que conozcan.

El Tribunal de Justicia es la institución que controla la legalidad de las instituciones y el cumplimiento de los Tratados por los Estados miembros y que garantiza la aplicación uniforme del Derecho Comunitario. El Tribunal de Justicia es competente de pleno derecho en los casos previstos en los Tratados, sin necesidad de que el Estado acepte dicha competencia. Su jurisdicción es obligatoria desde la entrada en vigor de los Tratados Fundacionales. Las Comunidades Europeas necesitaron, desde su origen, la puesta en marcha de una institución independiente que viniese a asegurar el respeto absoluto del Derecho Comunitario y se aplicasen los Tratados de manera uniforme en todo el territorio de los Estados miembros.

Al Tribunal de Justicia, así como al Tribunal de 1.ª instancia que se añadió al Tribunal de Justicia en el Acta Única Europea, y se regulan en el art. 225 del T. CE, pueden acceder no sólo los Estados y las instituciones comunitarias, sino también los particulares, ya sean personas físicas o jurídicas.

Este Tribunal de Justicia, que tiene su sede en Luxemburgo, es el órgano supremo del sistema jurisdiccional comunitario y está considerado como la institución más prestigiosa e independiente de cuantas se recogen en los Tratados constitutivos, siendo el garante de la constitucionalidad de toda la actividad que se desarrolle en el seno de la Comunidad. Puede decirse que, a lo largo de la historia de las Comunidades Europeas, el Tribunal de Justicia ha contribuido decisivamente a la actual conformación del Derecho Comunitario y, constituye opinión unánime entre la doctrina científica, el reconocimiento del papel trascendental que esta institución ha jugado en el proceso de construcción europea, en cuanto máximo órgano interpretador del Derecho Comunitario, pues al realizar sus interpretaciones lo ha hecho de manera extensiva, tratando de cubrir e ir rellenando las lagunas que en todo ordenamiento jurídico joven se producían sin cesar. Así pues, a través de la utilización de la técnica de la interpretación extensiva, el Tribunal ha creado realmente Derecho, dando contenido a las lagunas existentes, es decir, ha generado parte de lo que actualmente constituye el Derecho Comunitario vigente.

«Naturaleza»

El Tribunal de Justicia presenta la naturaleza de un órgano supranacional, aplica el Derecho Comunitario en toda su extensión y utiliza también como fuentes complementarias al Derecho Internacional y al Derecho interno de los Estados miembros. Se trata de una jurisdicción con carácter obligatorio y exclusivo, por lo que en todos los casos en que así conste en los Tratados, serán incompetentes para conocer los tribunales nacionales de los Estados miembros. Tiene el deber de pronunciarse sobre todas las cuestiones que le son sometidas, para lo cual se hace uso de todas las fuentes del ordenamiento comunitario, en la interpretación y aplicación de éste, si bien debe matizarse que al estar sus competencias de atribución contenidas en los Tratados, sólo podrá pronunciarse sobre aquellas cuestiones de las que sea competente, conforme a los mismos. La interpretación del Derecho derivado se hará conforme a los Tratados, los principios generales admitidos en los mismos y los principios generales comúnmente aceptados por todos los Estados.

No puede olvidarse que, pese a la diversidad de naturalezas que se le han venido adjudicando al Tribunal de Justicia (Tribunal Constitucional, jurisdicción internacional, jurisdicción civil, corte federal, etc.), por encima de todo, nos hallamos ante una institución comunitaria creada por los Tratados con carácter permanente y obligatorio. Se trata de una jurisdicción interna de creación original que se inserta en un ordenamiento jurídico particular, instaurado por la puesta en marcha de las Comunidades Europeas y que no deriva ni del Derecho interno de los Estados miembros, ni del Derecho internacional, sino del Derecho Comunitario.

Las funciones de esta jurisdicción interna comunitaria, atribuidas por los Tratados —como ya sabemos— y regidas por los Estatutos y el Reglamento de Procedimiento del Tribunal, están basadas en torno a la garantía del respeto del Derecho en lo que se refiere a la interpretación y aplicación de los propios Tratados, y resultan una especial combinación de las que, normalmente, corresponderían a un Tribunal Constitucional, a una jurisdicción administrativa, a una jurisdicción civil y a una jurisdicción internacional.

Siendo así las cosas, cabe afirmar la naturaleza supranacional del órgano jurisdiccional comunitario europeo, el cual aplica el Derecho Comunitario en toda su extensión y, lo que es más importante y ya hemos referido anteriormente, a través de sus interpretaciones, vía informes o dictámenes y, desde luego, sentencias, favorece la creación progresiva y la consolidación de un auténtico Derecho Comunitario europeo.

En consecuencia, puede decirse, que el Tribunal de Justicia garantiza la coherencia del orden jurídico comunitario, estableciendo el marco jurídico requerido para la existencia de la acción combinada de las instituciones y de los Estados miembros en orden a conseguir los objetivos previstos en los Tratados. De la propia jurisprudencia del Tribunal se extrae el carácter evolutivo del Derecho Comunitario, el cual, de manera dinámica y progresiva, se va adaptando a las necesidades cambiantes de cada momento.

«Composición»

El Tribunal de Justicia se compone de veintisiete Jueces (a partir del 1 de Enero de 2007), uno por cada Estado miembro y ocho Abogados Generales, todos ellos designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros (art. 223 del T. CE). Tanto los Jueces como los Abogados Generales son designados por un período de seis años, siendo que la renovación tiene lugar cada tres años, afectando alternativamente a catorce y a trece jueces; los Abogados Generales también se renovarán cada tres años, afectando cada vez a cuatro de ellos, Ambos cargos, Jueces y Abogados Generales, pueden ser nuevamente nombrados al expirar su mandato.

Los Jueces eligen de entre sus miembros al Presidente del Tribunal por un período de tres años, siendo que éste dirige los trabajos y los servicios del Tribunal, presidiendo las vistas y las deliberaciones. Así mismo, el Presidente atribuye los asuntos a las Salas y designa entre sus miembros al Juez Ponente, fija la duración y prórroga de los plazos, dirige las discusiones y mantiene el orden dentro de la sala.

Tanto los Jueces como los Abogados Generales deben reunir dos condiciones: la primera, absoluta independencia en el ejercicio de sus funciones, lo que implica que no pueden pedir ni recibir instrucciones de ningún Gobierno ni Institución; la segunda, poseer competencia profesional o aptitud para ejercer las más altas funciones jurisdiccionales en su país.

En el Tribunal también existe la figura del Secretario General, el cual es nombrado por un período de seis años, pudiendo renovarle su mandato. Se encarga del registro de los escritos y documentos. Asiste al Tribunal, a las Salas, al Presidente y a los Jueces en el ejercicio de sus funciones. Se ocupa, asimismo de las publicaciones del Tribunal y asiste a las sesiones del Tribunal de Justicia y de las Salas.

«Procedimiento»

Como caracteres generales del procedimiento ante el Tribunal de Justicia cabe señalar su flexibilidad y simplicidad, siendo de destacar unas características particulares, la mayoría de clara inspiración en los Derechos internos de los Estados miembros, consistentes en la instancia única del procedimiento, que a la vez es pública y gratuita, la existencia de un proceso ordinario junto con varios procesos especiales, así como la existencia conjunta con varios procesos especiales, así como la existencia conjunta de un principio de contradicción y el carácter informador de los principios acusatorio e inquisitivo.

El procedimiento ordinario comprende dos fases, la escrita y la oral. La fase escrita se inicia con la demanda, a la que seguirá el escrito de contestación a la demanda. Ambos escritos reseñados podrán ir seguidos de sendos escritos de réplica y de dúplica que formularán la demandante y la parte demandada. Abierta la instrucción por decisión del Tribunal, se ordenará, por vía de diligencia, la realización de las pruebas testifical o pericial. Tras el cumplimiento de las medidas de instrucción, el Presidente fija-

rá la fecha de inicio de la fase oral. Finalizada la fase oral del procedimiento, el Tribunal delibera en secreto y, por mayoría de votos, dictará la sentencia que será pronunciada en audiencia pública convocadas las partes. Las sentencias gozan de fuerza ejecutiva, rigiéndose la ejecución forzosa por las normas de procedimiento civil vigentes en el Estado en cuyo territorio se lleve a cabo (art. 244 y 256 del T. CE). Además, si el Tribunal de Justicia declarase que el Estado miembro afectado ha incumplido su sentencia podrá imponerle el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva (art. 228 del T. CE).

«Recursos»

En cuanto a la clasificación y desarrollo de los recursos que pueden ser interpuestos ante el Tribunal, son muy numerosos los autores que han venido manteniendo diversas posturas desde el inicio de la vigencia de los Tratados hasta la actualidad (R. Joliet, G. Isaac, J. Megret, J. Boulois, R. Chevalier, etc.).

Siguiendo la pauta marcada por la opinión doctrinal mayoritaria, hay que distinguir, en primer lugar, los recursos directos, de la cuestión prejudicial. Mientras en los primeros el enjuiciamiento de los mismos compete al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con exclusión de cualquier otro, en la cuestión o incidente prejudicial la competencia no la ostenta con exclusividad el órgano jurisdiccional comunitario europeo, sino que la comparte con el órgano judicial del Estado miembro que plantea la cuestión.

En segundo lugar, teniendo en cuenta la finalidad, dentro de los recursos directos, cabe diferenciar, de una parte, los que se refieren al control de los órganos comunitarios, entre los que se incluyen el contencioso de legalidad y el contencioso de plena jurisdicción y, de otra, el que se refiere al control de los Estados miembros, denominado recurso por incumplimiento o infracción de un Estado (art. 226, 227 y 228 del T. CE), que procede cuando se constata el incumplimiento por parte de un Estado miembro de sus obligaciones derivadas del Derecho Comunitario.

A su vez, el contencioso de legalidad abarca: los recursos de anulación (art. 230, 231 y 233 del T. CE), que pretenden la anulación de algún acto normativo emanado de las instituciones comunitarias; el recurso de carencia u omisión (art. 232 y 233 del T. CE), que se utiliza en caso de no actuar las instituciones comunitarias; y la excepción de ilegalidad (art. 241 del T. CE), que trata de proteger al individuo frente a actos de carácter general que produzcan efectos de manera directa e inmediata sobre el particular.

Asimismo, encuadrado en el ámbito del contencioso de legalidad, encontramos el contencioso de plena jurisdicción (art. 229, 235, 236, 238 y 239 del T. CE), que tiene por objeto resolver las reclamaciones de indemnización extracontractual por un acto de la Unión, la impugnación de sanciones impuestas por las instituciones, supuestos en los que se le atribuye plena jurisdicción por un compromiso o una cláusula compromisoria. El contencioso de plena jurisdicción engloba, pues, los siguientes recursos: el recurso contra las sanciones impuestas por las instituciones comunitarias; el recurso para obtener una indemnización por la responsabilidad extracontractual de la Comunidad o recurso de reclamación de indemnización; el recurso de los agentes comunitarios con-

tra las instituciones; los recursos sometidos al Tribunal en virtud de una cláusula compromisoria o de un compromiso entre los Estados miembros.

Por otra parte, la cuestión prejudicial (art. 234 del T. CE) es un recurso indirecto, pues, habrá de ser interpuesto o formulado por los jueces nacionales de los Estados miembros, ya sea de oficio o a instancia de parte. El texto regulador citado viene a establecer que, el Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial:

— sobre la interpretación de los Tratados Comunitarios;
— sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones de la Comunidad y por el Banco Central Europeo;
— sobre la interpretación de los estatutos de los organismos creados por un acto del Consejo, cuando dichos estatutos así lo prevean.

La finalidad de la cuestión prejudicial consiste, por un lado, en el control indirecto de la legalidad comunitaria y, por otro, en la colaboración entre los tribunales nacionales y el Tribunal comunitario. Constituye una importante técnica jurídica de uso generalizado entre los tribunales nacionales que contribuyen decisivamente a la creación de jurisprudencia del Tribunal de Justicia comunitario, fundamental para el progresivo desarrollo homogéneo del Derecho Comunitario.

IV. Las necesarias reformas institucionales

Puede decirse que, constituye una constante, desde hace décadas, la idea de que se hacía preciso proceder a buscar las necesarias reformas que pudiesen aplicarse al devenir en la actuación de las distintas instituciones comunitarias. Como ya expusimos, cada vez que se iba a producir una nueva ampliación de las Comunidades Europeas, salía a relucir con carácter previo, la necesaria reforma del sistema institucional comunitario. Sobretodo, con ocasión de la ampliación en 2004 a los países de Europa central y oriental, la Comunidad consideró absolutamente imprescindible proceder a dar cauce a las correspondientes modificaciones en cada una de las instituciones soporte del funcionamiento de la Unión.

Como ya apuntamos más atrás, los diferentes mecanismos de funcionamiento de las instituciones comunitarias, que habían sido creados desde los años cincuenta cuando fueron concebidas las tres Comunidades Europeas, luego de décadas de funcionamiento impecable y tras de varias ampliaciones, comenzaban a requerir de cambios y reformas que hicieran posible soportar el juego de casi cinco veces más el número de Estados miembros para los que inicialmente fueron diseñados. Por ello, resultaba inevitable proceder a una reforma de dichas instituciones como paso previo a continuar las ampliaciones en curso y futuras.

La cuestión se planteó con claridad y fue aceptada por todos sin discusión. Sin embargo, el problema que se presenta es en lo que afecta a la naturaleza y profundidad de las reformas a realizar. En torno a estas cuestiones el acuerdo no es en absoluto unáni-

me y las discrepancias han sido mayores, alejando los puntos de entendimiento entre quienes planteaban unas reformas mínimas, más bien retoques a lo existente, y quienes hemos propugnado unas auténticas reformas en profundidad que condujeran a la existencia de unas instituciones capaces de configurar un modelo válido para los próximos cuarenta o cincuenta años. Por tanto, las reformas institucionales son absolutamente necesarias, sí, pero ¿cuáles?, ¿qué cantidad y calidad de reformas?

En la actualidad de lo que se trata es de diseñar el futuro. Se hace preciso acomodar el sistema institucional a las nuevas realidades que conforman el panorama rico, amplio y profundo de la integración europea. Pero acomodar no significa únicamente hacer pequeños retoques que afectan a la simple composición de las instituciones o al mayor o menor peso que los Estados miembros han de tener en algunas de ellas. Consideramos, por el contrario, que las reformas son imprescindibles para hacer frente a los desafíos futuros y que deben hacerse con total vigor y en profundidad, diseñando, fijando, imaginando un sistema institucional que sea útil y eficaz para el logro de los objetivos de la integración en el marco de los próximos años o décadas. Y para obtener esos resultados, es menester hacer reformas profundas en el sistema y no simples retoques numéricos como se han venido haciendo tradicionalmente con cada adhesión de nuevos Estados. El modelo precisa de un rediseño en el que, sin miedo aunque con suficiente prudencia, se proceda a cambiar bastantes cosas.

Así pues, que la reforma es necesaria parece que no hay duda. La reforma debe realizarse en profundidad, procediendo a cambiar cuanto sea necesario en el contexto de un rediseño del sistema institucional actual, capaz de soportar la presencia de más de una treintena de Estados en el modelo de integración europeo y construido para hacer frente a un esquema diferente a nivel internacional en los años próximos futuros. Por ende, estamos totalmente a favor de la reiterada reforma institucional que tiene que producirse con carácter previo a cualquier futura ampliación, lo cual no significa dejar al margen del proceso de cambios a los Estados que ya actualmente ocupan el estatus de países candidatos o puedan serlo en el futuro, antes bien, dichos países deben ser escuchados y analizadas sus posiciones por quienes son responsables de adoptar las necesarias reformas de cara a los años venideros.

La Comunidad Europea y la Unión Europea

En nuestra opinión, y lo hemos mantenido hasta la saciedad, lo más importante como punto de arranque es poder establecer, llegar a fijar la naturaleza jurídica y el grado de competencias de lo que queremos diseñar como modelo futuro de integración europea. Hemos pasado de las Comunidades Europeas a una Unión Europea, definida lacónicamente en el art. 1 del T.U.E., pero que deja insatisfechas las necesidades perentorias de quienes buscan el establecimiento de la naturaleza jurídica de la criatura que acaba de nacer. En efecto, son las Altas Partes contratantes (los Estados) las que crean entre sí una Unión Europea en lo sucesivo denominada Unión. Nada se dice aquí de su naturaleza, ni de sus competencias, únicamente se pone en marcha el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa y en la cual las deci-

siones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible. Finalmente se añade que la Unión encuentra su fundamento en las Comunidades Europeas, completadas con las políticas (Política Exterior y de Seguridad Común) y formas de cooperación (Cooperación en Asuntos de Justicia y de Interior) establecidas por el propio Tratado (T.U.E.). La Unión tendrá por misión organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos.

Lo reseñado es todo lo que da de sí el precepto inicial del Tratado que creara la Unión Europea, dejando, pues, en el aire varias cuestiones que se nos antojan como fundamentales. En cuanto, por ejemplo, a la naturaleza jurídica, ¿es acaso la fijación de una estructura de tres pilares la solución que se aporta? La estructura de pilares, en donde se combinan lo supranacional con lo intergubernamental, es eso, simplemente una estructura compleja, pero ¿a qué naturaleza jurídica responde? Si mezcla elementos supranacionales con otros intergubernamentales e intenta también incluir o introducir ciertos elementos federalizantes, ¿qué naturaleza presentaría el modelo y cómo se desarrollaría el juego de competencias en el mismo? Se trata de cuestiones que no tienen respuesta en el texto legal que hasta hoy encauza jurídicamente a la Unión, a falta de las ratificaciones necesarias para la entrada en vigor del Tratado que instituye una Constitución para Europa, en el cual se producen importantes avances. En el fondo, lo que a nuestro entender se produce es, nuevamente, una dicotomía, aunque esta vez mucho más conceptual y menos práctica. Se trata del dilema entre cooperación e integración. ¿Hasta dónde llega la cooperación y dónde se inicia la integración?, ¿qué diferencias existen entre ambas formas? Evidentemente, la integración es algo más que la simple cooperación; la integración constituye un estadio superior a la mera cooperación; y esto aplicado a la estructura de pilares del T.U.E. nos pone de relieve que el Primer Pilar, el más amplio, el comunitario, posee instituciones propias que han sido creadas con capacidad para dictar normas jurídicas que conforman el Derecho Comunitario derivado, y ello en el contexto de una organización supranacional que persigue como finalidad un objetivo último: alcanzar la integración. Respecto al Segundo y Tercer Pilar, a diferencia de cuanto antecede en referencia al Primero, no existen instituciones propias facultadas para dictar normas jurídicas, sino que son puras decisiones intergubernamentales, adoptadas, pues, por los Gobiernos de los Estados de forma conjunta y que, consecuentemente, son parte del Derecho Internacional público; además, el contexto en el que dichas decisiones se adoptan es el propio de una organización internacional, la cual persigue como finalidad u objetivo último lograr un elevado grado de cooperación entre los Estados que forman parte del acuerdo.

Ciertamente, en el caso de la estructura de pilares que representa el T.U.E., la idea que pretende imponer es la de caminar progresivamente en el tiempo hacia lo que denominamos una comunitarización de los dos pilares intergubernamentales, de manera que cada vez sea mayor el ámbito de lo supranacional y, por ende, de la integración, aminorándose el peso de lo intergubernamental y, por consiguiente, de la mera y simple cooperación. Pues bien, si a lo reseñado le añadimos los intentos de introducir en el texto legal ciertos elementos federalizantes, el resultado es bastante complejo y nos puede poner en la vía de una posible naturaleza federal, aunque atípica, sui generis, nada o poco parecida a los esquemas federales actualmente al uso en países como Alemania o Estados Unidos. Nos en-

contraríamos, al menos inicialmente, con una naturaleza jurídica para la Unión Europea propia de los sistemas federales y con grandes tendencias hacia los mismos, aunque con la existencia de bastantes matices que darían como resultado enormes atipicidades dentro o respecto a los modelos federales clásicos y experimentados. Para ver definitivamente hacia dónde se inclinaría el modelo, sería preciso conocer el reparto de las competencias entre los Estados y las instituciones comunitarias.

Así pues, cuando queremos referirnos a las reformas institucionales, hemos de partir de una serie de definiciones conceptuales y evoluciones habidas en el seno tanto de las Comunidades Europeas como de la Unión Europea. Habría que comenzar por definir qué es la C.E. y qué es la U.E. A continuación establecer la determinación de las correspondientes naturalezas jurídicas y atribuciones de competencias. Posteriormente, sería preciso examinar las nociones de órganos y de institución antes de adentrarse en el análisis del sistema institucional que se dibuja en los Tratados Fundacionales. Sería necesario, asimismo, contemplar la evolución institucional, haciendo mención y énfasis en el Parlamento Europeo, y dentro de esta institución especialmente en aspectos tales como el carácter consultivo y de control que tuvo desde el inicio, la relevancia de las elecciones por sufragio universal y directo, la potenciación de la institución asamblearia, la cooperación en la adopción de decisiones con el Consejo y, finalmente, su papel como colegislador con el Consejo. De esta manera, es decir, en el ejercicio y discusión de cuantas cuestiones han quedado planteadas, se encuentran, tal vez, las claves de las respuestas a los interrogantes que anteriormente nos formulábamos.

La CIG-2000 y el Tratado de Niza

Ya hemos reiterado lo apremiante que vino siendo, en los últimos años sobretodo, la reforma institucional. Con semejante propósito y, sobre la base de lo previsto en el Tratado de Ámsterdam, se convocó y celebró la Conferencia Intergubernamental del año 2000, si bien, como es bien conocido, sus resultados no fueron los deseados y quedaron bastante cortos en relación a las expectativas que existían en torno a los mismos. Cabe pues, preguntarse ¿qué fue lo que ocurrió entonces con la CIG-2000?

El Tratado de Ámsterdam dejaba bien claro el mandato por el cual, un año antes, al menos, de pasar a ser mas de veinte países había que celebrar una Conferencia Intergubernamental que, finalmente, acabara de hacer frente a las necesarias reformas institucionales pendientes de ser aprobadas en aquel momento, es decir, en el desarrollo de la CIG-1996. Entonces, las reformas importantes fueron aplazadas, el Tratado de Ámsterdam no pudo entrar en vigor hasta mayo de 1999 y, rápidamente se iniciaba la nueva CIG-2000 para abordar las imprescindibles reformas institucionales. En el tiempo que medió entre el final de una CIG y el comienzo de la siguiente se trabajó para ofrecer un abanico de recetas que, desde diferentes posiciones científicas, metodológicas y políticas, apuntaban, detectados los síntomas, a dar soluciones que propiciaran la inexcusable reforma de todo el sistema institucional comunitario.

Sin embargo, también en esos años, y sobre todo desde el inicio de la CIG-2000, se puede constatar un escaso interés por parte de los Estados en alcanzar resultados exitosos

en el marco de la CIG. Así, a diferencia de lo que había ocurrido tradicionalmente en épocas anteriores, en que se celebraron CIG con motivo de las modificaciones que se iban realizando en los articulados de los Tratados Fundacionales (Acta Única Europea, T.U.E., Tratado de Ámsterdam), el inicio de la CIG-2000 prácticamente vino a pasar desapercibido para la mayor parte de los ciudadanos europeos y de sus medios de comunicación.

Se concluyó la CIG-2000 con la aprobación del Tratado de Niza, pero con escasísimos logros, sobre todo en lo relativo a la inaplazable e imprescindible reforma institucional. Sólo algunos acuerdos se produjeron en torno a la temática que nos ocupa, los cuales, obviamente, no eran suficientes para continuar adelante en el proceso de ampliación sin problemas futuros, aunque oficialmente en Niza se hubiese abierto ya legalmente la posibilidad de ampliar la Unión ya que, al menos en teoría, se cumplieron los requisitos exigidos.

La CIG-2000 que propició el Tratado de Niza presentaba, en su origen, tres puntos de orden del día, que luego, en la Cumbre de Feira, fueron ampliados en uno más a propuesta de la Presidencia portuguesa. Los temas de la agenda eran: la composición de la Comisión; la reponderación de los votos en el seno del Consejo; la ampliación de materias que pasaban de la unanimidad a la mayoría cualificada; y, la cooperación reforzada.

Lo cierto es que, puede decirse, que el Tratado de Niza, no tiene la entidad propia de un tratado, y ello en base al hecho de que las disposiciones que le dan contenido se limitan a formular cambios y adaptaciones de determinados preceptos que conformaban el T.U.E. y los Tratados Fundacionales comunitarios. Desde su Preámbulo, el Tratado de Niza viene a proclamar que su objetivo esencial consiste en concluir el proceso que se iniciara con el Tratado de Ámsterdam, con la finalidad de adecuar a las diferentes instituciones comunitarias para su normal funcionamiento una vez llevada a cabo la ampliación de la Unión que se hallaba en curso.

En el mismo orden de ideas, las alteraciones realizadas en torno al número de representantes del Parlamento Europeo, la ponderación de votos en el Consejo y la composición de la Comisión, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones se incluyen en un Protocolo que queda incorporado como Anejo al T.U.E. y a los Tratados Fundacionales de las Comunidades Europeas.

Por último, señalar que, posiblemente, de las modificaciones más relevantes que aporta el Tratado de Niza hay que destacar las relativas al Tribunal de Justicia comunitario y, en general, a todo lo que se conoce bajo la rúbrica «contencioso comunitario». En efecto, el Tratado de Niza incluye un Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia que queda incorporado como Anejo a los Tratados.

Básicamente, lo descrito constituye la innovación que aporta el Tratado de Niza como previo a la adhesión de diez o doce nuevos Estados. Si en realidad se piensa que con los cambios aludidos podría procederse a la ampliación de la Unión, no nos parece que sea lo acertado y más bien consideramos, en su día, que se estaba haciendo un flaco servicio a la construcción europea. En efecto, creemos que, una vez más se perdió la ocasión de proceder definitivamente a diseñar, desde la perspectiva institucional y de funcionamiento, un modelo europeo válido para los próximos años. Sin duda —escribíamos en aquellos años— el texto adoptado en la Cumbre de Niza no será el que haga posible las nuevas adhesiones, puesto que, de nuevo, lo que hace es poner remiendos,

parchear lo ya existente para hacer que, posiblemente no se produzcan problemas en el proceso. Pero es incapaz de poner en marcha unas necesarias y profundas reformas que hubieran venido a transformar y adaptar el sistema institucional comunitario a las realidades propias de una Unión para el futuro, con el doble o más de países que el que, en aquellos momentos, la formaban y en un escenario bien diferente al que existió en el inicio fundacional del proceso de integración en Europa.

Todas estas circunstancias motivaron el mandato de Laeken por el que arranca la Convención que, tiempo después, presentó un Proyecto de Tratado Constitucional a una nueva CIG que se inició bajo Presidencia italiana, en el segundo semestre de 2003.

Hacia la integración reforzada

Ya hemos reiterado más atrás que la reforma institucional requiere de auténticos y drásticos cambios. No más parches y remiendos en el proceso de integración. Existe la exigencia de construir un nuevo modelo que, teniendo total y absolutamente en cuenta la rica y vasta experiencia habida por acumulación a lo largo de los últimos cincuenta años que ya dura el proceso, sea capaz de dar rienda suficiente y eficaz a los retos y posibilidades que nos ofrece el futuro en lo que a integración se refiere, lo cual, no será únicamente entre Estados, sino también y, de manera esencial, entre ciudadanos, entre pueblos y entre regiones.

En efecto, parece conveniente pensar en el diseño y creación de un nuevo modelo institucional. Para ello, es preciso insistir en la necesidad de evidenciar los siguientes elementos:

— La reforma institucional debe ser radical y drástica.
— Es preciso ser enormemente imaginativos para poder llevarla a cabo, si bien las ideas han de ser claras y sólidas, debiendo estar basadas en la profunda y rica experiencia habida en los más de cincuenta años de construcción europea.
— Se hace menester proyectar la construcción futura pensando diseñar un modelo válido para las próximas décadas, y para lograrlo es fundamental examinar a fondo la experiencia pasada para extraer las consecuencias cara al futuro.

En nuestra opinión, las bases sobre las que se asienta el nuevo modelo que propugnamos, encuentran su sustento en las tres condiciones siguientes: En primer lugar, un entorno diferente en el que existen muchos más países, es decir, el escenario que consideramos para nuestra proyección futura es muy distinto al de hace unos años, dado el incremento de países que se ha producido y que continuará en los próximos años a nivel de la Unión Europea, como consecuencia de las recientes adhesiones y de las nuevas que han de producirse en los sucesivos años, lo cual consigue ampliar el ámbito comunitario, siendo que el entorno sobre el que debemos pensar y diseñar un nuevo modelo institucional se configure como algo bien distinto a lo que venía siendo habitual en las últimas décadas de construcción comunitaria.

En segundo término, la participación de los ciudadanos constituye un elemento esencial a tener bien presente. Efectivamente, cualquier reforma que se pretenda llevar

a cabo no se puede realizar, en ningún caso, de espaldas a aquellos a quienes va dirigida, es decir, a los ciudadanos. Ya terminaron los tiempos en los que los políticos tomaban decisiones que se imponían, de alguna manera, a los que habían de cumplimentarlas. Actualmente, se aplica con el máximo de rigor y en toda su extensión el principio de la participación, en virtud del cual, los ciudadanos se constituyen en artífices directos de diversos cambios que se producen en la sociedad en que viven. El ciudadano va a participar de forma activa y bastante directa en los procesos de adopción de las decisiones que les afectan. En este sentido, la reforma institucional que debe oponerse a nivel comunitario implica a la ciudadanía europea en su conjunto, lo que significa que el protagonismo de la sociedad civil debe ser un hecho y no pretender propiciar la marginación del ciudadano del proceso de cambio que diseñe el futuro de la convivencia a nivel de la Unión. Los Estados conocen perfectamente la imposibilidad de acometer cambios y reformas serias y profundas que queden exentas de la participación de los ciudadanos que los componen como elemento esencial; por ello, sí que cuentan con la ciudadanía, a través de infinidad de fórmulas, para hacer partícipes del nuevo diseño a quienes son la razón de ser del mismo. Así, cada vez con un mayor grado de intensidad, la sociedad civil, mediante diferentes procedimientos, está participando en el proceso de reformas institucionales a nivel comunitario, exponiendo su visión y opiniones en torno al nuevo modelo que los Estados pretenden adoptar y colaborando con su posicionamiento a la eficacia del mismo.

En tercer lugar, hay que tener en cuenta a la hora de fijar las bases sobre las que se asiente el nuevo modelo, que el objetivo fundamental viene constituido por el logro de una auténtica integración. En efecto, el objetivo que se persigue al poner en marcha un proceso de rediseño y adopción de un nuevo modelo institucional en el contexto de la Unión no es otro que el de lograr un mayor grado de integración entre pueblos y ciudadanos europeos. Los tiempos de la cooperación concluyeron para implantar los de la integración. Aunque en ocasiones parezca lo contrario, los objetivos propios de la intergubernamentalidad se han visto superados y modificados en beneficio de los característicos de la supranacionalidad. Lograr una auténtica integración es el objetivo a conseguir, y dicha integración no va a ser únicamente económica, sino también por los aspectos más relevantes de la política ciudadana. Hoy el objetivo esencial es alcanzar una verdadera y completa integración, en todas sus esferas y con un alcance general y amplio, sin limitaciones sectoriales: una integración donde no sólo se pueden encontrar políticas económicas comunes o ni siquiera comunitarias envueltas en posicionamientos estatales, sino también ciudadanos, regiones, entidades locales, participación, solidaridad, subsidiariedad, y todo ello como elementos esenciales de un modelo de convivencia pacífica y armónica entre los pueblos que constituyen la Unión.

Las exigencias de un nuevo modelo

Una vez establecidas las bases, parece oportuno proceder a la determinación de las exigencias mínimas que debiera presentar el nuevo modelo. En efecto, puede afirmarse, que las actuales instituciones han venido funcionando, con mayor o menor dificul-

tad, en función del momento histórico contemplado, para dar satisfacción a unas Comunidades Europeas formadas progresivamente por seis, nueve, diez, doce, quince, veinticinco o, desde el 1 de Enero de 2007, por veintisiete Estados miembros. Sin embargo, parece evidente que dichas instituciones no pueden ser forzadas sin límite. En este sentido, consideramos que requieren cambios en profundidad que consigan adoptar el sistema institucional a las condiciones y situaciones futuras, contribuyendo decididamente a configurar una Unión con una treintena o más de países miembros y, desde luego, sea cual sea el número de Estados parte, coadyuvando al diseño e implementación de un modelo de integración europea válido para las próximas décadas y en el que los ciudadanos serán los auténticos protagonistas.

Pues bien, estamos convencidos de que, en principio, todas las instituciones actuales podrían ser alteradas hasta llegar a orientarlas en otros diversos sentidos. Así nos parece y, por tanto, cualquier institución comunitaria puede ser modificada para adaptarse a las nuevas perspectivas que se vislumbran de cara al futuro, y ello sin que se produzcan necesariamente grandes perturbaciones en el sistema. En efecto, consideramos que, fuesen cuales fuesen los nombres o denominaciones nuevas que pudieran darse a las instituciones que se creasen «ex novo» o que sufrieran adaptaciones en la necesaria reforma, lo importante serían los contenidos de cada institución. En todo caso, habrían de existir dos instituciones que, en nuestra opinión, se configurarían como absolutamente esenciales y sin la presencia de las cuales no podría asegurarse la propia dinámica existencial de un proceso de integración en la actualidad.

En este orden de ideas, afirmamos que, en efecto, son dos las instituciones fundamentales a todo proceso de integración. La primera se constituiría en torno a un órgano que fuese capaz de dar cauce a la participación democrática de los ciudadanos en el proceso de construcción europea, llámese Asamblea, Parlamento, etc. Como ya quedó expresado más atrás, el ciudadano es esencial como elemento propio de conformación de un nuevo modelo que ordene sistemática e institucionalmente el proceso de integración global que se pretende. Dicho ciudadano debe poder participar de modo directo y democrático a través de la correspondiente institución que garantice la mencionada presencia en el diseño y ejecución del gran proyecto de la integración de los pueblos que conformen la Unión Europea del futuro. Así, pues, la vía de la participación democrática de los ciudadanos en el proceso se nos antoja como imprescindible para la consecución de los objetivos de integración que se persiguen.

La segunda de las instituciones necesarias vendría configurada a través de un órgano capaz de garantizar los derechos de los ciudadanos a nivel jurisdiccional, llámese Corte, Tribunal, etc. Así es, los distintos derechos de los ciudadanos deben quedar respaldados y asegurados en cuanto a la protección que de los mismos se establezca, y ello no puede realizarse sino mediante la vertebración, dentro del sistema institucional, del correspondiente órgano jurisdiccional. Garantizar los derechos de la ciudadanía es algo esencial en cualquier Estado de Derecho. La máxima de rigor en la protección de los mismos asegura la existencia de un proceso democrático, como lo debe ser cada vez más el de integración europea.

Todas las demás instituciones y órganos que en la actualidad tienen existencia son, a nuestro juicio, prescindibles, adaptables o modificables, en grado total o parcial. Así,

por ejemplo, la Comisión debe proceder a la descentralización de su funcionamiento, y ello mediante las llamadas «Agencias», típicas del sistema federal en Estados Unidos, y que cada vez se vienen utilizando más y mejor a nivel europeo, manifestando una prueba de cuanto afirmamos en relación a cambios y transformaciones que se están produciendo, en orden positivo, en el contexto comunitario. Así pues, con excepción de las dos instituciones mencionadas (Parlamento y Tribunal), el resto de las que hoy constituyen el sistema a escala comunitaria pueden y, de hecho, deberían ser replanteadas para su inserción en el nuevo diseño estructural de la Unión Europea y su implementación durante los años venideros. La mencionada redefinición institucional, con sus modificaciones, adaptaciones y/o extinciones, no debe ser observada con temores ni cautelas de ningún tipo. Se trata de cambios absolutamente precisos para poder encarar sin dificultades el proceso de integración europea en los próximos años. No es que se pretenda eliminar el sistema institucional que, a nivel comunitario, ha venido siendo espléndidamente operativo durante décadas, sino que más bien la necesidad responde a una remodelación del proceso para ser adaptado a las realidades del escenario que se ha configurado, y ello no es posible sin proceder a una verdadera y profunda reforma institucional. El nuevo sistema institucional de la Unión habrá de ser válido para el logro del objetivo de una integración europea más profunda, con mayor proyección a nivel mundial y que afectará básica y esencialmente a bastantes más ciudadanos que en la actualidad.

V. Las instituciones en el Tratado constitucional

Síntesis de contenidos del Tratado

De manera sintética y con estilo telegráfico, si hubiese que resaltar los ámbitos más destacables del Tratado que establece una Constitución para Europa, aprobado el 29 de Octubre de 2004 y en proceso de ratificación de los Estados miembros actualmente, cabría resaltar, entre otros, los siguientes:

— Como su nombre indica, nos hallamos ante un Tratado y no ante una Constitución, aunque, es cierto, que el Tratado contiene una estructura típica de un texto constitucional. La naturaleza jurídica del texto es la propia de cualquier Tratado internacional, si bien la forma y el fondo se adentran más en un esquema constitucional.
— Se crea una Unión que nace de una doble voluntad, la de los ciudadanos y la de los Estados de Europa, y se hace a través de «la presente Constitución». Ya no son únicamente los Estados miembros, como Altas Partes contratantes, los que establecen entre sí una Unión Europea, como dispusiera el art. 1 del T.U.E. Ahora existe la conjunción de dos voluntades por construir un futuro común. A la Unión Europea que se crea del modo apuntado, los Estados miembros vienen a atribuirle una serie de competencias que harán posible el logro de sus objetivos comunes.

— Se recogen como valores de la Unión: el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los Derechos humanos. Se entiende que todos estos valores son comunes a todos los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres.
— Se configuran como valores de la Unión: a) promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos; b) ofrecer a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, y un mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada; c) trabajar en pro del desarrollo sostenible en Europa, basado en un crecimiento equilibrado de la economía y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, protegiendo y mejorando el medio ambiente y promoviendo el progreso científico y técnico; d) combatir la exclusión social y la discriminación, fomentando la justicia y la protección sociales, la igualdad de género, la solidaridad entre generaciones y la protección de los derechos del niño; e) fomentar la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre Estados miembros; f) respetar la riqueza de su diversidad cultural y lingüística.
— Se recogen y garantizan las libertades económicas que exige el mercado único europeo, es decir, la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, así como la libertad de establecimiento.
— Se inserta en el texto constitucional algo que ya venía siendo un principio característico del Derecho Comunitario desde casi el origen, aunque por vía jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el principio de primacía del Derecho de la Unión sobre el Derecho de los Estados miembros.
— Por fin se dota a la Unión Europea de la imprescindible personalidad jurídica, de la que carecía hasta ahora. Ello le otorgará más y mayor eficacia en su presencia a nivel internacional.
— Se inserta la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, tan sólo proclamada en Niza en el año 2000 y que, ahora, constituye la Parte II del Tratado Constitucional. Con ello, la Unión reconoce los derechos, libertades y principios contenidos en dicha Carta, los cuales gozarán de plena eficacia jurídica desde la entrada en vigor del texto constitucional. Además, la Unión se adherirá al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.
— Se recoge y regula, con mayor amplitud que hasta ahora, la ciudadanía de la Unión, la cual se debe de añadir a la ciudadanía nacional sin sustituirla; es pues, complementaria y no sustitutiva de la nacional. La ciudadanía de la Unión de la que gozarán las personas que sean nacionales de un Estado miembro, implica ser titulares de derechos y estar sujetos a deberes que se establecen en la Constitución.
— Se articula un sistema de distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros basado sobre el principio de atribución, siendo que el ejercicio

de las delimitadas competencias se va a regir por los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Las categorías de competencias que se fijan en la Constitución distinguen entre exclusivas, compartidas y, las que nosotros hemos denominados complementarias o innominadas.

— Se vienen a determinar las instituciones esenciales de la Unión: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Se recogen también otras instituciones y órganos consultivos de la Unión: el Banco Central Europeo, el Tribunal de Cuentas y el Banco Europeo de Inversiones y, como órganos consultivos, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social.

— Como novedades dentro del marco constitucional, señalar la creación del cargo de Presidente del Consejo Europeo con un mandato de dos años y medio, renovable una sola vez; la determinación de las diversas formaciones que puede tener el Consejo de Ministros (Consejo de Asuntos Generales, Consejo de Asuntos Exteriores y otras formaciones cuya lista será establecida por el Consejo Europeo); la definición de la mayoría cualificada en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros (55 por 100 de los miembros del Consejo que incluya al menos a 15 de ellos y que represente, al menos, el 65 por 100 de la población total de la Unión); la Comisión estará formada por un número de miembros que supongan los dos tercios del número de Estados miembros (por ejemplo, 18 comisarios, incluidos el Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores, sobre un total de 27 Estados miembros), seleccionados por un sistema de rotación igual entre los Estados miembros; el nuevo procedimiento para elegir al Presidente de la Comisión (teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo) y a los Comisarios; la creación del cargo de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que estará al frente de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión, al tiempo que desempeñará una de las Vicepresidencias de la Comisión Europea; la estructura nueva del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los Tribunales Especializados.

— Para el ejercicio de las competencias de la Unión se establece, por fin, un sistema de jerarquía de normas jurídicas, creándose como nueva tipología de actos jurídicos la que distingue entre leyes europeas, leyes marco eupeas, reglamentos europeos, decisiones europeas, recomendaciones y dictámenes. Únicamente las leyes europeas y las leyes marco europeas conforman los llamados actos legislativos, mientras que, el resto de los instrumentos jurídicos enumerados (reglamentos europeos, decisiones europeas, recomendaciones y dictámenes) presentan la naturaleza de actos no legislativos y, en ocasiones, actos de ejecución (reglamento europeo de ejecución y decisión europea de ejecución). Conviene, asimismo, destacar la creación de los reglamentos europeos delegados, especie de decretos legislativos, que podrán ser de gran utilidad en el futuro y que servirán para que la Comisión, órgano ejecutivo de la Unión, pueda, por delegación legislativa, completar o modificar determinados elementos no esenciales de la ley o ley marco europeas.

— El Tratado constitucional viene a poner fin a la estructura de los tres pilares que implicaba la Unión Europea desde su creación por el Tratado de Maastricht.

Ahora, la Constitución recoge e incorpora todos los Tratados en vigor, simplificando y ordenando sus contenidos para hacerlos más transparentes y asequibles a los ciudadanos. De esta manera, la Constitución regula: la Política Exterior y de Seguridad Común; la Política Común de Seguridad y Defensa; el espacio de libertad, seguridad y justicia; la llamada «cláusula de solidaridad»; las cooperaciones reforzadas; la vida democrática de la Unión; las finanzas de la Unión; el entorno próximo de la Unión; y, los requisitos y procedimientos de adhesión y de retirada voluntaria de la Unión.

El reto clásico de reformar las instituciones

Una de las cuestiones esenciales, tal como hemos señalado anteriormente, que el Tratado Constitucional debía resolver consistía en llevar a cabo la necesaria y clásica ya reforma de las instituciones de la Unión, de modo que pudiesen hacer frente a la nueva realidad derivada de las últimas ampliaciones, así como a fijar la vía más adecuada para que el proceso de integración comunitario, pueda ir desarrollando el siglo XXI asentando sobre bases sólidas que garanticen un impulso en su funcionamiento y un mayor grado de eficacia en el logro de sus objetivos.

En efecto, la organización institucional de la Unión, pese a los reiterados intentos que quedaron reseñados atrás, continúa basándose, fundamentalmente, en idénticas estructuras desde hace más de cincuenta años, si bien es cierto que las funciones que lleva a cabo sí han sido, en gran medida, ampliadas, pasando de haber seis Estados fundadores a ser actualmente veintisiete y con perspectivas de superar la treintena de países en los próximos años. En este sentido y, a pesar de las sucesivas Conferencias Intergubernamentales que tuvieron lugar, las principales cuestiones institucionales han seguido pendientes y, las soluciones encontradas en Niza no resultaron satisfactorias para algunas de las Partes que las habían negociado. El Parlamento Europeo, por su lado, puede afirmarse, que no ha dejado de alertar a la opinión pública y a los dirigentes de los Estados miembros acerca de la necesidad apremiante de una reforma institucional profunda, que sea capaz de dotar a la Unión de instituciones eficaces, democráticas y transparentes, manteniendo, al mismo tiempo, el tradicional equilibrio institucional y el método comunitario, es decir, la Comisión que propone, el Parlamento y el Consejo que deciden, y el Tribunal de Justicia que garantiza la aplicación de las disposiciones adoptadas.

«El Parlamento Europeo»

El Tratado Constitucional refuerza sensiblemente el papel del Parlamento Europeo, el cual, puede decirse, que constituye la única institución europea que representa directamente a los ciudadanos. En el mismo orden de ideas:

— Su papel de colegislador está plenamente reconocido a través de la generalización de la actual codecisión, que se eleva al rango de procedimiento legislativo

ordinario, pero también mediante el refuerzo de su participación en los procedimientos legislativos especiales; en el ámbito de los acuerdos internacionales, su aprobación se convierte asimismo en regla general.

— Adquiere un derecho concurrente de iniciativa en la revisión de la Constitución y participa en el procedimiento a través de la Convención (el Consejo sólo puede decidir no convocar a ésta con la aprobación del Parlamento).
— Sus competencias en materia presupuestaria, que comparte de manera paritaria con el Consejo, se amplían ahora a la totalidad de los gastos de la Unión.
— Sus funciones de control político aumentan, en particular a través de la elección del Presidente de la Comisión.
— Varias decisiones importantes, hasta ahora competencia exclusiva del Consejo, se someten en el futuro a la aprobación del Parlamento: decisión de lanzar una cooperación reforzada, utilización de la cláusula de flexibilidad que permite a la Unión adoptar medidas no previstas en la Constitución para alcanzar los fines que ésta le prescribe; la decisión relativa a la utilización de las pasarelas generales de paso de la unanimidad a la mayoría cualificada o de los procedimientos legislativos especiales al procedimiento legislativo ordinario; determinadas decisiones que permiten ampliar el ámbito de aplicación de fundamentos jurídicos previstos en la Constitución, como las que se refieren a la Fiscalía Europea, o a la cooperación judicial en materia penal.
— Incluso en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, en el que no tiene poder de decisión, el Parlamento Europeo adquiere un derecho general a ser informado y consultado.

En definitiva, puede afirmarse que, si bien se podría haber llegado mucho más lejos, el Parlamento Europeo avanza bastante claramente respecto a la situación anterior. Así, el Parlamento se convierte en «codecididor» para todos los ámbitos de las políticas de la Unión Europea, y ello como concreción de la noción fundamental de la doble legitimidad de la Unión, en tanto que suma de las voluntades de los ciudadanos y de los Estados miembros. Se profundiza, de esta manera, en la dimensión democrática de la Unión.

Finalmente, reseñar que, la Constitución limita a 750 el número de diputados al Parlamento Europeo. El texto constitucional no prevé la distribución de escaños por Estado miembro, sino que encarga al Consejo Europeo, por iniciativa del Parlamento y con su aprobación, que adopte antes de las elecciones de 2009, el consiguiente reparto sobre la base del principio de representación «decreciente proporcional».

«El Consejo Europeo»

Por fin, el Consejo Europeo es reconocido como institución autónoma, cuya función es dar impulso político, puesto que, la Constitución indica clara y textualmente, que no ejercerá función legislativa alguna.

Otra novedad es la supresión de la rotación de las Presidencias y su sustitución por un Presidente elegido por los miembros del Consejo Europeo para un mandato de

dos años y medio, renovable por una sola vez. El Presidente se encargará de dirigir los trabajos del Consejo Europeo, así como de la representación exterior de la Unión, habiéndose incorporado disposiciones tendentes a garantizar que no ejerza funciones ejecutivas.

«El Consejo de Ministros»

Con respecto al hasta ahora denominado Consejo de la Unión Europea y, en adelante, Consejo de Ministros, la cuestión clave estriba en el procedimiento de votación cuando éste debe pronunciarse por mayoría cualificada. El fracaso de la Cumbre de Bruselas 2003 se debió en gran medida a las divergencias que se plantearon a este respecto entre los diferentes Estados miembros, Se aprobó el mecanismo de la doble mayoría propuesto por la Convención, en lugar de la ponderación, que simplificaba la toma de decisiones.

Puede mantenerse que, los avances, en términos de transparencia, han sido escasos, pues se contabilizan 45 nuevos supuestos para los que será requerida la mayoría cualificada, mientras que sigue exigiéndose la unanimidad en 70 casos todavía.

Por otro lado, se introduce la obligación de que las reuniones de las distintas formaciones del Consejo se dividan en dos partes, según se trate de ejercer la función legislativa u otras, con el corolario de que, cuando delibere o vote sobre la adopción de actos legislativos (leyes europeas y leyes marco europeas), el Consejo deberá reunirse en sesión pública.

Por lo que respecta a las formaciones y al funcionamiento del Consejo, la principal novedad reside en la creación de un Consejo de Asuntos Exteriores autónomo, cuyo Presidente —como más adelante estudiaremos— será el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Con el Consejo de Asuntos Generales, se trata de las únicas dos formaciones del Consejo cuya existencia está prevista por la Constitución, la cual hace remisión expresa a una futura decisión del Consejo Europeo, adoptada por mayoría cualificada, sobre el establecimiento de las restantes formaciones. De otro lado, los esfuerzos por modificar el sistema actual de rotación de las Presidencias del Consejo, han tenido resultados mitigados, dado que, efectivamente, los Estados miembros han aprobado el principio de una rotación igual en el interior de un sistema de Presidencia por equipos de tres países, fijado por decisión del Consejo Europeo, que se pronunciaría por mayoría cualificada. Digamos que, finalmente, todo va a seguir igual que estaba. El período de la Presidencia del equipo de tres países, sería de 18 meses, es decir, tres subperíodos de seis meses para que cada uno de los tres Estados «presida» un semestre.

«La Comisión»

Con respecto a la institución que encarna el poder ejecutivo, la solución que se da al debate sobre su composición, permite respetar lo que era una aspiración de los nuevos Estados miembros de estar representados en la Comisión en los primeros años después de su adhesión, previendo también en 2014, la reducción indispensable del núme-

ro de Comisarios (a dos tercios del número de Estados miembros, lo que, incluso, con 27 miembros, significaría una importante reducción de la cifra total que, actualmente, conforma el colegio de Comisarios). Basada en un sistema de rotación que preserva la igualdad entre todos los Estados miembros, esta solución permitirá, mantener dentro de unos límites aceptables el tamaño de la Comisión. La frecuencia del período durante el que cada Estado miembro no designará un Comisario será de una vez cada tres mandatos.

De otra parte, el Tratado constitucional introduce avances en lo que afecta al nombramiento del Presidente de la Comisión, que, en adelante, será elegido por el Parlamento Europeo, a propuesta del Consejo Europeo, el cual habrá de pronunciarse por mayoría cualificada. Este procedimiento constituye un paso adicional en el sentido de proporcionar mayor legitimidad política a la Comisión. Posteriormente, toda la Comisión, es decir, Presidente, Ministro de Asuntos Exteriores, nombrado según un procedimiento particular, en su calidad de Vicepresidente y los restantes Comisarios, elegidos por el Consejo de común acuerdo con el Presidente propuesto, deberá someterse, en tanto que colegio, al voto de aprobación del Parlamento Europeo (investidura). También hay que señalar el refuerzo que se produce en la figura del Presidente de la Comisión, en lo referente, particularmente, al derecho que se le reconoce para, en todo momento a lo largo del período de mandato, poder solicitar la dimisión de cualquier Comisario, evitando así la crisis del conjunto del colegio.

«El Tribunal de Justicia de la Unión Europea»

El Tratado constitucional vino también a reforzar el papel de la institución jurisdiccional de la Unión, a la que denomina Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la cual se compone del Tribunal de Justicia, del Tribunal General y de los posibles Tribunales Especializados que pueden ser creados mediante una ley europea. Puede decirse que, si bien no hay grandes modificaciones en lo que respecta a la composición y a la organización del Tribunal de Justicia, en lo que se refiere al procedimiento de nombramiento de los Jueces y de los Abogados Generales, cabe señalar la introducción de una fase preliminar consistente en que, antes de ser nombrados por los Estados miembros, los candidatos que hubieran sido designados por los Gobiernos, deberían comparecer ante un Comité que tiene como misión el encargo de evaluar la adecuación de los candidatos al ejercicio de sus funciones.

De otro lado, es interesante resaltar que, en adelante, los actos del Consejo Europeo, así como los que emanan de las Agencias quedarán sometidos a un control jurisdiccional de legalidad. Por otra parte, se facilitan las condiciones de admisibilidad de los recursos de las personas físicas y jurídicas contra actos de carácter reglamentario. Asimismo, los actos adoptados en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal y de la cooperación policial, podrán ser objeto de un recurso jurisdiccional, excepto en lo que respecta al control de la validez y de la proporcionalidad de las operaciones policiales, así como al ejercicio, por parte de los Estados miembros, de sus responsabilidades en materia de mantenimiento del orden público y de salvaguardia de

la seguridad interior. Por último, es preciso manifestar que, si bien los actos adoptados en el ámbito de la Política Exterior y de la Seguridad Común no pueden ser objeto de un recurso de este tipo, el Tribunal sí que es competente para pronunciarse acerca de la legalidad de las decisiones europeas que prevean medidas restrictivas contra personas físicas y jurídicas.

«La novedad que supone la creación
del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión»

Efectivamente, una de las principales innovaciones institucionales que aporta el Tratado Constitucional es la creación del cargo de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (que fusiona en un único puesto los ya existentes de Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común y el de Comisario responsable de las Relaciones Exteriores). El nuevo puesto creado viene a corresponder al objetivo de asegurar la coherencia y la visibilidad de la acción exterior de la Unión. El Ministro tiene una doble función institucional: en la medida en que es el encargado de dirigir la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión, va a presidir el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, teniendo la capacidad de presentar propuestas y de asegurar la ejecución de las decisiones del Consejo; al mismo tiempo, el Ministro es Vicepresidente de la Comisión, asumiendo las responsabilidades de esta institución en el ámbito de las relaciones exteriores y coordinando todos los aspectos de la acción exterior de la Unión. Para llevar a cabo su doble función, el Ministro contará con el apoyo de un Servicio Europeo de Acción Exterior, compuesto por personal de la Comisión, de la Secretaría General del Consejo y de los Servicios Diplomáticos nacionales. Este Servicio se creará mediante una decisión del Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo y una vez que lo hubiese aprobado anteriormente la Comisión.

Así pues, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión es miembro de la Comisión, si bien estará sometido a un estatuto especial, que se traduce en los procedimientos para su designación y su posible dimisión. El Ministro es nombrado por el Consejo Europeo, que se pronunciará por mayoría cualificada, con la conformidad del Presidente de la Comisión; puede ser destituido por el Consejo Europeo, al tenor de idéntico procedimiento que fuera utilizado para su nombramiento, debiendo presentar su dimisión en el caso de que así se lo solicite el Presidente de la Comisión. Asimismo, en tanto que miembro de la Comisión, deberá someterse al voto de investidura del Colegio, ante el Parlamento Europeo, quedando obligado al supuesto de dimisión colectiva si en el Parlamento llegase a prosperar una moción de censura contra la Comisión.

Podemos afirmar que, todas estas disposiciones corresponden a lo que el Parlamento Europeo venía defendiendo desde hace décadas. En este sentido, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión podrá reforzar la coherencia y la eficacia de la acción internacional de la Unión, favoreciendo la elaboración de una auténtica Política Exterior Común, mejorando la visibilidad de la Unión a escala internacional, proporcionándole una determinada y singular proyección. Cabe también manifestar que, la triple responsabilidad política del Ministro (ante el Parlamento Europeo, el Consejo y el

Presidente de la Comisión) se nos antoja como algo bastante positivo, sin embargo, sigue existiendo la posibilidad de que surjan conflictos entre el Ministro y el Presidente de la Comisión o el Presidente del Consejo Europeo, siendo que el estatuto híbrido que presenta el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión pueda colocarle en una situación de lealtades entre el Consejo y la Comisión.

«Otras instituciones y órganos»

Con respecto a otras instituciones y órganos que se recogen en el Tratado, hay que precisar que, las disposiciones relativas al Banco Central Europeo (elevado al rango de institución de la Unión) y del Tribunal de Cuentas, no han sufrido prácticamente cambio, quizás lo único a destacar sea que los miembros del Comité Ejecutivo del Banco serán nombrados, en adelante, por el Consejo, que se pronunciará por mayoría cualificada y no por unanimidad como lo hace actualmente.

Por otro lado, el Comité de las Regiones adquiere la competencia para poder interponer un recurso jurisdiccional por incumplimiento del principio de subsidiariedad contra actos legislativos para cuya adopción la Constitución prevea su consulta.

La «nueva Europa»: de la caída del comunismo a la integración en la Unión Europea

GUILLERMO Á. PÉREZ SÁNCHEZ

Y nosotros, en Europa, ¿quiénes somos?

MILAN KUNDERA, *El Telón*

LIMINAR: EL LEGADO DEL EXILIO EUROPEÍSTA DEL ESTE

> Fieles a la tradición de la revolución francesa, los estados comunistas anatematizaron la emigración [el exilio], considerada como la más odiosa de las traiciones. Todos los que se habían quedado en el extranjero [o los que lograron salir] eran condenados por contumacia en su país, y sus compatriotas no se atrevían a mantener contacto con ellos.
>
> MILAN KUNDERA, *La ignorancia*

> No querían oír hablar de que el exilio es una enfermedad incurable.
>
> MONIKA ZGUSTOVA, *La mujer silenciosa*

Después de las trágicas experiencias de la Segunda Guerra Mundial, los pueblos europeos sintieron nacer la necesidad de la unidad para resolver los problemas a su reconstrucción y a su supervivencia. Estos sentimientos también se expresaron a través del Movimiento Europeo[1], organismo oficioso pero eficaz creado en octubre de 1948,

[1] En palabras de Bernard Voyenne, el Movimiento Europeo «ha permitido a la idea europea pasar a una fase de realizaciones concretas», en *Historia de la idea europea,* Barcelona, 1970, pág. 189.

con una gran influencia ante la opinión pública y que contribuyó decisivamente en mayo del año siguiente a la puesta en marcha del Consejo de Europa. Gracias a este instrumento, como a otros, una política de unión más estrecha en el campo económico y político —y en el de la defensa— se comenzó a aplicar desde finales de los años cuarenta y primeros cincuenta en la Europa Occidental, y aunque fuera de manera incompleta los efectos del proceso de integración fueron altamente beneficiosos. Desgraciadamente, para los países de la Europa Central y Suroriental (sin dejar de lado a los Bálticos) —la Europa del Este de la Guerra Fría—, la URSS se opuso tenazmente a esta unión y el Telón de Acero marcó la separación de los europeos.

Sin embargo, desde un primer momento, los representantes de los exiliados de las naciones cautivas de la Europa del Este sovietizada participaron activamente en la campaña por la unidad europea, como ocurrió en mayo de 1948 colaborando en el Congreso de La Haya, el denominado «Congreso de Europa»[2]. Al calor del Movimiento Europeo —y de otros movimientos y uniones europeístas— estos exiliados encontraron cobijo y tribuna desde donde, sintiéndose parte integrante de la civilización europea, pudieran clamar contra la injusticia que suponía la dominación soviética sobre la parte Central y Suroriental —además de la Báltica— del Viejo Continente y mantener viva en sus respectivos países la esperanza de la recuperación de la ansiada libertad: el 17 de agosto de 1949 se creó la Sección —luego Comisión— de Europa Central y Oriental para estudiar los problemas propios de los países de la zona[3]. La buena conciencia de los pueblos libres de Europa Occidental siempre sintió con amargura la desgraciada suerte de cien millones de ciudadanos europeos condenados a vivir detrás del Telón de Acero, víctimas de la opresión comunista insopor-

---

[2] La reunión contó con ochocientos participantes, y la representación de los países del Este correspondió a emigrados y exiliados políticos encabezados por Paul de Auer, antiguo Embajador de Hungría en París. Este jurista de profesión y periodista de vocación (nació en Budapest el 3 de octubre de 1885 y murió en París el 21 de junio de 1978) se vinculó en los años de entreguerras al movimiento paneuropeo del conde austriaco R. N. Coudenhove-Kalergi. Desde el comienzo de la Segunda Guerra Mundial formo en las filas de la resistencia contra los nazifascistas y en 1944 se exilió de Hungría. Al finalizar la guerra, Paul de Auer regresó a su país y fue elegido parlamentario del Partido de los Pequeños Propietarios y llegó a ser presidente del Comité de Asuntos Exteriores del Parlamento. Nombrado en 1946 Embajador de Hungría en París, representó a su país en la firma al año siguiente del Tratado de Paz, pero en ese mismo año 1947, al hacerse los comunistas con el control del Gobierno, abandonó su cargo y de nuevo pasó a ser un exiliado más. Con motivo de la insurrección húngara de 1956, el prestigio y la estima internacional por diplomático magiar —eterno exiliado— no dejó de crecer como defensor de la libertad de su patria ante la agresión militar de la Unión Soviética.

[3] El Movimiento Europeo, en su reunión de Estrasburgo del 17 de agosto de 1949, creó la «Sección de Estudios de los Países del Este», formada por representantes de Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumania, Checoslovaquia y Yugoslavia, a los que se unieron poco tiempo después los de Estonia, Letonia y Lituania, con sede en Londres y sucursales en París y los Estados Unidos. La información documental para el estudio de este exilio europeísta del Este la encontramos custodiada en los Archivos Históricos de las Comunidades Europeas, sitos en la ciudad de Florencia *(Archivi Storici delle Comunità Europea —ASCE—,* Florencia, Istituto Universitario Europeo): son fondos que componen el grupo en «Depósito» (DEP) provinientes de movimientos o asociaciones de carácter privado para enriquecer los Archivos Históricos comunitarios como, por ejemplo, los del Movimiento Europeo (ME) y Movimiento Federal Europeo (MFE) de la Unión de Federalistas Europeos.

table[4]. Ello significaba que habría que iniciar el proceso de integración del Viejo Continente sin los países del Este, pero con la esperanza de incorporarlos en cuanto las circunstancias políticas lo permitieran; además, en otro orden de cosas, ningún Gobierno nacional era «ya capaz de asegurar la libertad, la prosperidad y la paz a los pueblos. Sólo existe una solución: la Unión de los pueblos alrededor de un poder federal eficaz»[5].

Ante la opresión casi infinita del totalitarismo comunista, el Movimiento Europeo a través de su Comisión de Europa Central y Oriental pretendió generar entre los exiliados, y a través de éstos en la resistencia de sus países de origen, la pasión por la libertad, la democracia y la unidad de Europa, para de este modo, no sólo resistir, sino plantar cara a los estragos del socialismo real. Y a ello, es decir, a defender por todos los medios a su alcance la «herencia cultural» europeísta de sus países, en peligro por la implantación del sistema socialista de tipo soviético, se entregaron sin descanso desde finales de la década de los cuarenta todos sus miembros.

Sin embargo, como sabemos, durante esos años, aquel sueño de libertad, democracia y unidad europeísta fue una tarea imposible. La Unión Soviética y los gobiernos comunistas establecidos en los países del Este por voluntad de aquélla, siempre se opusieron a la libre determinación de los pueblos. De esta manera, el Telón de Acero siguió en pie durante décadas impidiendo la unificación de Europa, soñada por los europeístas del Oeste y del Este. Coincidiendo con la desaparición de Stalin en 1953, que produjo en el bloque soviético una crisis de identidad marcada por la denominada «contestación revisionista», los exiliados de la Europa del Este vinculados al Movimiento Europeo creyeron llegado el momento del cambio político; a prepararlo se habían dedicado sin descanso desde años atrás, como se demuestra con documentos como «Elementos para una política del Este europeo», publicado en 1950, con las «Recomendaciones» dirigidas en octubre de ese mismo año al Consejo de Europa, o con las «Resoluciones» emanadas de la Conferencia sobre Europa Central y Oriental celebrada en Londres en enero de 1952. Los europeístas del Este en el exilio deseaban el fin de la dominación soviética y la instauración de regímenes políticos libres y democráticos salvaguardados por la comunidad internacional.

Estos postulados de libertad, democratización y recuperación de la soberanía nacional parecieron verse favorecidos por las pretensiones que el revisionismo político y la

---

[4] La derrota militar de Alemania en la Segunda Guerra Mundial estigmatizó el totalitarismo de derecha impulsado por los nacionalsocialistas, pero dejó incólume el totalitarismo de izquierda de raíz soviética, al formar la URSS en las filas de los vencedores de la guerra. Esta situación que no ponía en cuestión la represión, el terror y los crímenes llevados a cabo en la Unión Soviética de Lenin y Stalin para perpetuar el totalitarismo comunista de Partido-Estado contribuyó dramáticamente a la extensión del comunismo, y todas sus lacras de represión y muerte por todo el mundo. Sin embargo, aunque con muchos años de retraso, el 25 de enero de 2006, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprobó la Resolución 1481 (2006) sobre la *Necesidad de una condena internacional de los crímenes de los regímenes comunistas totalitarios*. Así, en el punto 12 de la Resolución se señala que «la Asamblea Parlamentaria condena con vigor las violaciones masivas de los derechos humanos cometidos por los regímenes comunistas totalitarios y rinde homenaje a las víctimas de estos crímenes».

[5] Cit. en Henri Brugmans, *La idea europea, 1920, 1970,* Madrid, 1972, pág. 125.

contestación obrera e intelectual produjeron en todo el bloque soviético entre 1953 y 1956, desde Berlín hasta Budapest, pasando por Poznan. Durante estos años fundamentales, la evolución de los acontecimientos demostró la gravedad de la situación para los intereses soviéticos. El momento más crítico se vivió en Hungría en octubre y noviembre de 1956. Fue en este país en donde los cambios reformistas se presentaron más radicales: el fin de la hegemonía del Partido Comunista, la apuesta por el pluripartidismo, la salida del Pacto de Varsovia y el reconocimiento de su condición de país neutral dentro de la ONU. Ante esta situación, la Unión Soviética intervino militarmente en Hungría para restablecer el dominio del Partido Comunista y mantener el *status quo* de división de bloques surgido de la Segunda Guerra Mundial. Frente a esta nueva demostración de fuerza por parte de la URSS, ni la ONU ni las potencias occidentales opusieron resistencia alguna, y así consagraron el dominio soviético de la Europa del Este[6].

Con la Europa del Este de nuevo bajo control, la Unión Soviética concedió una atención constante a la integración europea occidental desde el momento en que se firmaron los Tratados de Roma, hasta el punto de conformar una particular percepción del proceso comunitario que generó una permanente ofensiva contra el mismo en los años cincuenta y sesenta. Los teóricos soviéticos tuvieron que apelar a todos los recursos de la dialéctica del internacionalismo comunista para alejar de sí el fantasma de una Europa que se correspondía mal con el esquema preestablecido por la doctrina marxista. El resultado fue la formulación en 1957 de las «Diecisiete Tesis sobre el Mercado Común: sobre la creación del Mercado Común y la *Euratom»;* y en en 1962 de las «Treinta y dos Tesis sobre el Mercado Común: sobre la integración imperialista en Europa Occidental (el Mercado Común)»[7].

A pesar de todo ello, la actuación durante todos estos años del exilio de los países del Este dentro del Movimiento Europeo, con acontecimientos destacados y de gran importancia como los ya comentados, sirvió para mantener viva una conciencia europeísta y contraria al totalitarismo comunista cuando los cantos de sirena de las patrias del proletariado atraían a sectores amplios de las sociedades occidentales. Su permanente denuncia de la opresión sufrida por la población bajo el dominio soviético, sus constantes propuestas para favorecer un proceso de transición a la democracia y su inquebrantable fe en una construcción europea en la que pudieran participar libremente todos los territorios continentales no quedaron olvidados al final en el devenir histórico, aunque para ello hubiera que esperar algo más de cincuenta años. Esto —como en su momento recordó Jean Monnet— fue lo realmente trágico para aquellos europeos —y para todos los demás— que todavía sufrieron largas décadas de «separación impuesta por la fuerza a hombres que quieren vivir juntos»[8]. Sin embargo, una de las gran-

---

[6] Véase Ricardo Martín de la Guardia, Guillermo Á. Pérez Sánchez e István Szilágyi, *La Batalla de Budapest. Historia de la insurrección húngara de 1956,* Madrid, 2006.

[7] Véase Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Á. Pérez Sánchez, *La URSS contra las Comunidades Europeas. La percepción soviética del Mercado Común (1957-1962),* Valladolid, 2005.

[8] El consiguiente rechazo soviético a esta iniciativa arrastró en su decisión a los países del Este y, en palabras de Jean Monnet, «cavó en el corazón de Europa un profundo foso» de larga duración y dramáticas

des lecciones de la historia ha sido precisamente que, al comparar la evolución de las Comunidades Europeas con la del socialismo real en Europa, el proceso de integración comunitaria adquiere relieve y pone de manifiesto una pujanza y una proyección de futuro capaces de dar respuesta adecuada a las necesidades concretas de los países miembros no sólo desde el punto de vista socioeconómico, al favorecer el progreso y bienestar materiales de los pueblos, sino también político, al consolidar la democracia parlamentaria y el Estado de derecho: aspiraciones que, como sabemos, fueron sentidas como propias por los exiliados del Este. Finalmente, tanto esfuerzo y sacrificio —y la lección de su testimonio y compromiso— no resultaría vano y con el tiempo, como ahora ya sabemos, el Este y el Oeste del Viejo Continente pasarían a ser sólo una realidad geográfica resueltos a soldarse en la identidad común de la Europa unida.

I. El colapso del socialismo real en la Europa sovietizada

> En el siglo XX, después de la guerra del 14, muchos estados independientes habían surgido de las ruinas del Imperio habsburgués, y todos, salvo Austria, se encontraron treinta años después bajo el dominio de Rusia: ¡ésta es una historia completamente inédita en la historia centroeuropea! Siguió un largo periodo de rebeliones antisoviéticas, en Polonia, en la Hungría ensangrentada, luego en Checoslovaquia y otra vez, larga y poderosamente, en Polonia; no veo nada tan admirable en la Europa de la segunda mitad del siglo XX como esa cadena dorada de rebeliones que durante cuarenta años minaron el imperio del Este, lo hicieron ingobernable y anunciaron el final de su reinado.
>
> Milan Kundera, *El telón*

El mecanismo económico inspirado en el socialismo de tipo soviético que durante décadas se aplicó en los países de la Europa del Este —Polonia, República Democrática de Alemania, Checoslovaquia, Hungría, Rumania y Bulgaria— y también en la tres Repúblicas Bálticas —Estonia, Letonia y Lituania— fracasó en su empeño modernizador. De este modo, el mal desarrollo socioeconómico de estas sociedades coadyuvó al estancamiento del proceso de industrialización, a la nula rentabilidad de la agricultura, al abuso indiscriminado de los recursos naturales con el consecuente desprecio del medio ambiente, a la insoportable corrupción en todos los niveles de la actividad pública, así como a la degradación de las condiciones de vida y de trabajo y al consiguiente deterioro del nivel de vida de la población[9]. Dicha situación socioeconómica y la actuación al mismo tiempo de toda una serie de factores internos (los partidos comunistas, la disidencia opositora, las iglesias y la sociedad civil) y externos o «catalizadores» (la

---

consecuencias. «No desempeñé —escribió Monnet— un papel directo en esta fase de la negociación diplomática en la que los soviéticos se negaron a participar en un programa conjunto, contrario según ellos a la soberanía de cada nación», en *Memorias,* Madrid, 1985, pág. 262.

[9] Para los años vividos bajo el socialismo real, véase Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Á. Pérez Sánchez, *La Europa del Este, de 1945 a nuestros días,* Madrid, 1995, págs. 71-158.

Unión Soviética, la Santa Sede y Occidente)[10], hizo entrar en crisis terminal al sistema del socialismo real motivando la desaparición de los regímenes comunistas instalados en la zona después de la Segunda Guerra Mundial.

En la década de los ochenta los partidos comunistas de obediencia soviética ya no estaban en condiciones de asegurar el monolitismo político de las democracias populares de la Europa del Este: inmersos en una fase de decadencia, estaban marcados por el estigma de la división interna. Ante la pérdida de influencia que venían sufriendo los partidos comunistas —guías de la sociedad, según el poder establecido— comenzó a actuar la disidencia. Este embrión de oposición, de muy escasa importancia en la región (a excepción de la húngara y, sobre todo, de la polaca), sólo logró el interés y preocupación del mundo occidental a partir de la segunda mitad de la década de los setenta, coincidiendo con la firma de los acuerdos que dieron lugar al Acta Final de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa de Helsinki, el 1 de agosto de 1975. Fue en este momento cuando la estrategia de la disidencia opositora comenzó a reivindicar la aplicación de los derechos humanos para terminar con el sistema comunista y edificar en su lugar el Estado de Derecho. Todo ello iba a tener una gran importancia a medio plazo, tal como comprendió inmediatamente la *intelligentsia* disidente de estos países en función del punto séptimo del Acta Final de Helsinki relativo al «Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia»[11]. La pérdida de protagonismo de los partidos comunistas y el lento pero incontenible ascenso de la disidencia hizo posible el despertar de la sociedad civil. En los momentos culminantes de 1989, la *intelligentsia* disidente fue secundada, además de por el sector más concienciado de la juventud, por la parte más resuelta de la llamada «mayoría silenciosa», la cual, dejando atrás años de miedo y de individualismo (paradoja del igualitarismo forzoso), colaboró en la ruptura del sistema del socialismo real. El último de los factores internos se refiere a las iglesias nacionales y al papel desempeñado por las mismas en la crisis final del comunismo. De todas las iglesias de la Europa del Este, sólo la Iglesia polaca fue mayoritariamente opositora, mientras que las de Hungría, República Democrática de Alemania y Checoslovaquia contaron con sectores muy minoritarios de contestación; en cuanto a las de Rumania y Bulgaria, vinculadas estrechamente al poder constituido, no pasaron del estado de hibernación durante los años del régimen de «democracia popular».

---

[10] Véase Jean-François Soulet, *La mort de Lénine. L'implosion des systèmes communistes,* París, 1991, págs. 204-231.

[11] «Los estados participantes respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, incluyendo la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. / Promoverán y fomentarán el ejercicio efectivo de los derechos y libertades civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y otros derechos y libertades, todos los cuales derivan de la dignidad inherente a la persona humana y son esenciales para su libre y pleno desarrollo. / En este contexto, los estados participantes reconocerán y respetarán la libertad de la persona de profesar y practicar, individualmente o en comunidad con otros, su religión o creencia, actuando de acuerdo con los dictados de su propia conciencia. (...)»: «Declaración sobre los principios que rigen las relaciones entre los Estados participantes» del «Acta Final» de la *Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa,* clausurada en Helsinki el 1 de agosto de 1975.

Para que se produjera el colapso final del sistema socialista en los países del Este de Europa, la acción disolvente de las fuerzas internas en presencia coincidió en el tiempo con la actuación de los factores externos o catalizadores. Desde la llegada de Gorbachov a la Secretaría General del PCUS, se alentó la aplicación de una reforma semejante a la soviética en los países satelizados, conforme a los postulados del «nuevo pensamiento» en política exterior. Según este programa, que enterraba definitivamente la doctrina de soberanía limitada, los países aliados del Pacto de Varsovia recuperaban plena capacidad política para actuar según sus propios criterios[12]. Los países del Este decidieron aplicar al pie de la letra los postulados liberalizadores de Gorbachov, aunque de manera distinta a la imaginada por el líder soviético: rompieron con el sistema soviético y optaron por el «retorno» al mundo libre, poniendo en marcha el proceso de transición a la democracia y a la economía de mercado.

También resultó de una gran importancia la actuación de la Santa Sede, sobre todo a partir del pontificado de Juan Pablo II. Desde un primer momento, uno de los grandes objetivos del Papa en la Europa del Este fue lograr la recuperación de la libertad religiosa para los miembros de la Iglesia católica y demás confesiones religiosas de la zona[13]. La actitud del mundo libre en relación con la Europa del Este también entró en una nueva fase a lo largo de los años ochenta, coincidiendo con el nuevo auge de la política liberal en Estados Unidos y otros países de Europa Occidental, sobre todo en Gran Bretaña y en la República Federal de Alemania. Este cambio estaba basado en la idea de la superioridad de Occidente sobre el bloque soviético, rechazando la posibilidad de la «convergencia» de los sistemas. Sin embargo, al coincidir en el tiempo la nueva mentalidad occidental sobre el mundo socialista y las primeras manifestaciones de la crisis terminal del sistema soviético, Occidente no pudo disponer de un plan preciso que sirviera de apoyo y ayuda a los países del Este en la hora suprema de su ruptura con el comunismo[14].

---

[12] Las palabras de Gorbachov no parecían dejar lugar a dudas: «(...). ¿Qué implican estos puntos de referencia? En primer lugar, toda la estructura de las relaciones políticas entre los países socialistas debe basarse estrictamente en una independencia absoluta. Tal es la opinión sostenida por los dirigentes de todos los países fraternos. La independencia de cada partido, su derecho a decidir las cuestiones a las que se enfrente el país y la responsabilidad ante su nación, son los principios indiscutibles»: «La reestructuración en la URSS y el mundo socialista» —extracto—, en M. Gorbachov, *Perestroika. «Mi mensaje a Rusia y al mundo entero»,* Barcelona, 1990, págs. 149-157.

[13] «(...) ¡No tengáis miedo! ¡Abrid, y aun de par y par, las puertas a Cristo!/ A su salvadora potestad abrid los confines de los estados, los sistemas económicos al igual que los políticos, los amplios campos de cultura, de civilización, de desarrollo. (...).» Extracto de la homilía pronunciada por el Papa Juan Pablo II el domingo 22 de octubre de 1978 en la Plaza de San Pedro de Roma con motivo de la inauguración de su pontificado, a la cual se le ha dado carácter programático sobre la misión evangelizadora del Papa, en especial con relación a los países del Este de Europa.

[14] Como acertadamente señaló Zbigniew Brzezinski, «Occidente, sorprendido por la rápida desintegración del comunismo no estaba convenientemente preparado para participar en la compleja tarea de transformar los antiguos sistemas de tipo soviético. En consecuencia, ha tenido que improvisar muy apresuradamente durante los últimos años»: «La gran transformación», *Política Exterior,* núm. 38 (abril-mayo de 1994), pág. 5.

II. Carácter de la (triple) transición en la Europa sovietizada

El sistema totalitario y socialista de tipo soviético impuesto en la Europa del Este —y más todavía en los países del Báltico que desde la Segunda Guerra Mundial habían sido forzados a constituirse en repúblicas federadas de la URSS— no era concebido por sus ideólogos como un mero paréntesis en la evolución de estos países. Se le presentaba, por el contrario, como el sistema definitivo mediante el cual se lograría la total y radical transformación de la sociedad; ese carácter de totalidad y de universalidad hacía de él algo muy distinto de los demás regímenes dictatoriales contemporáneos: estaba pensado para durar bajo la dirección suprema del Partido Comunista, convertido en el sistema de Partido-Estado[15]. Al tratarse de un sistema de características propias y exclusivas, la sustitución del mismo —por agotamiento o muerte súbita— también tendría carácter único, diferente a la de cualquier otro tipo de transformación operada desde un régimen autoritario —en sí mismo, pasajero— a uno de tipo democrático. Según Ralf Dahrendorf, «no existe una teoría que pueda ayudarnos a comprender la actual transición»[16] en los países del Este; ya que, como se afirma en la actualidad, se trata de «una experiencia singular, de cambio histórico, que no tiene modelos ni admite recetas miméticamente trasplantadas de otras épocas o países»[17], como ocurrió con las transiciones realizadas en Europa del Sur o en Iberoamérica, en donde el proceso consistió por lo general en recuperar la «normalidad» política, es decir, constitucional y democrática[18]. Para Claus Offe, en estos dos ámbitos geográficos, «los procesos modernizadores son estrictamente políticos y constitucionales, es decir, conciernen a la *forma de gobierno y a las relaciones jurídicas entre el estado y la sociedad,* mientras que en el fi-

---

[15] Dicho carácter trascendente y universalista fue perfectamente percibido por Ágnes Heller y Ferenc Fehér, para quienes «las pasadas siete décadas de comunismo representan quizás el experimento con el cuerpo político y social, más duradero y más grandioso, más radical y más cruel, de la historia documentada. Fue un experimento *total;* en sus versiones más ambiciosas intentó remodelar las modas y las formas habituales de producción y distribución; establecer un nuevo código de comportamiento y pensamiento, inventar unas instituciones políticas completamente nuevas, abolir o debilitar las unidades sociales fundamentales, principalmente la familia; extirpar permanentemente la necesidad de religión, crear una "nueva ciencia" y un "nuevo arte" (...). Desde su laboratorio social divulgaban regularmente seguros pronósticos de su mundo planificado y de una raza humana completamente nueva», *El péndulo de la modernidad. Una lectura de la era moderna después de la caída del comunismo,* Barcelona, 1994, págs. 197-198. A este respecto véase Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Á. Pérez Sánchez, «¿Es totalitarismo el socialismo real? Consideraciones ante la caída del Muro», *Veintiuno. Revista de pensamiento y cultura,* núm. 22 (verano de 1994), págs. 19-42.

[16] Ralf Dahrendorf, *Reflexiones sobre la revolución en Europa,* Barcelona, 1991, pág. 94.

[17] Justo Villafañe, «Presentación», en Fernando Luengo (coord.), *Europa del Este. El laberinto del cambio*, Madrid, Informe Anual del Instituto de Europa Oriental, 1994, pág. 3.

[18] La diferencia fundamental entre unas transiciones y otras se demuestra, como señala José María Maravall, en que «las nuevas democracias del Este de Europa no confirmaron las tesis de que los mercados necesitan de regímenes autoritarios para instalarse y que la secuencia más viable es aquella en la que las reformas económicas preceden a las reformas políticas», *Los resultados de la democracia,* Madrid, 1995, pág. 168.

nal del socialismo la tarea adicional de *reformar la economía* está a la orden del día»[19], motivo por el cual el proceso de transición y transformación en curso en los países de la antigua Europa del Este tiene un carácter único, sin ningún precedente[20].

El carácter único de la transición en el Este ha sido también resaltado por otros autores, para quienes «lo que no hace mucho se llamaba el mundo comunista conoce hoy en día un periodo de transición único en la historia: por la amplitud de los cambios económicos, políticos, estratégicos, por su extrema rapidez, por la concomitancia de esos cambios en el conjunto de países de la zona»[21]. Por tanto, en el caso de los países exsocialistas la transición y la transformación «sucede a la vez en el terreno político y el económico y supone cambios que afectan de forma inmediata a la vida cotidiana de todos los ciudadanos»[22]. En conclusión, la transición en el Este de Europa ha tenido un carácter único, no comparable a otros procesos de cambio ya mencionados; y con múltiples facetas, al afectar a la estructura política, económica y social de los antiguos países comunistas[23]. Por ello, se habla de una triple transformación que afectaría a la cuestión nacional, al marco constitucional y a la ordenación económica; aspectos todos ellos de gran importancia a la hora de consolidar en la región el Estado-nación, el capitalismo y la democracia[24].

---

[19] «¿Capitalismo como objetivo democrático? La teoría democrática frente a la triple transición en la Europa Central y Oriental», *Debats,* núm. 40 (junio de 1992), págs. 39-40.

[20] Como ha señalado Ralf Dahrendorf, «por lo menos en un sentido, la Europa del Este es diferente de los países latinos de Europa, de América y de los de Asia. Ninguno de ellos tuvo que hacer frente a semejante monopolio, casi total, de un partido sobre el Estado, la economía y la sociedad», *Reflexiones sobre la revolución...,* ob. cit., 1991, pág. 96.

[21] Gèrard Duchêne y Robert Tartarin, «Les transitions économiques à l'Est. Origines, situations, perspectives», en Gèrard Duchêne y Robert Tartarin (bajo la dirección de), *La grande transition. Économie de l'après-communisme,* París, 1991, pág. 9.

[22] Carmen González Enríquez, «Peculiaridades de la transición húngara a la democracia. Comparación con la transición española», *Cuadernos del Este,* núm. 8 (1993), pág. 74; y de esta misma autora *cfr.* «Las transiciones a la democracia en Europa del Este. Un análisis comparado», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 78 (octubre-diciembre 1992), pág. 200. Véase también Carmen González Enríquez, *Crisis y cambio en Europa del Este. La transición húngara a la democracia,* Madrid, 1993; Carmen González y Carlos Taibo, *La transición política en Europa del Este,* Madrid, 1996; y Carlos Taibo, *Las transiciones en la Europa central y oriental. ¿Copias de papel carbón?,* Madrid, 1998. Dichos cambios también pueden ser presentados como revolucionarios: según Ágnes Heller y Ferenc Fehér, si «la totalización de la economía y la sociedad por un Estado totalitario fue una revolución, ahora está en marcha otra revolución económica y social», *De Yalta a la «Glasnost»,* Madrid, 1992, pág. 271. En el mismo sentido se expresa Fernando Luengo, para quien «las transformaciones operadas en estos años son equiparables a una revolución por su dimensión y profundidad», «Los laberintos de la transición hacia el mercado», en Fernando Luengo [coord.], *Europa del Este...,* ob. cit., pág. 17.

[23] Cfr. James Fishkin, *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática,* Barcelona, 1995, pág. 120.

[24] Claus Offe, «¿Capitalismo como objetivo democrático? ...», ob. cit., págs. 40-41. En cualquier caso, para que la transición pudiera triunfar en el centro y sureste del viejo continente, era necesario romper radicalmente con el orden antiguo de tipo soviético: «En estas sociedades —como afirman Á. Heller y F. Fehér —no puede cambiarse ningún elemento sin cambiar el conjunto, por tanto, nada puede "salvarse" y debe destruirse el conjunto para que surja una *constitutio libertatis,* y esto es lo que está comenzando a ocurrir en la Europa oriental», *El péndulo de la modernidad...,* ob. cit., pág. 37.

Grandes transformaciones, una nueva época de revoluciones, para las cuales, sin embargo, la teoría comparada de las transiciones —la «neociencia de la transitología»— no parecía tener respuestas adecuadas para explicar globalmente dichos cambios radicales operados en el antiguo bloque soviético. En efecto, como ha señalado Zbigniew Brzezinski, «no existía ningún modelo, ningún concepto que sirviera de guía para afrontar la tarea. Cuando menos, la teoría económica pretendía poseer una comprensión de la transformación, supuestamente inevitable, del capitalismo en socialismo. Pero no había cuerpo alguno de conocimientos teóricos relativos a la transformación de sistemas estatistas en democracias pluralistas basadas en el libre mercado»[25]. A similares conclusiones llegó también un equipo de expertos dirigidos por François Fejtö: «Todo el mundo, en una palabra, sabía donde estaba el futuro, pero nadie conocía el método establecido parea llegar allí: como máximo, la celebración de elecciones libres, la proclamación de la libertad de prensa y la convertibilidad de la moneda serían suficientes para poner a la sociedad en el buen camino; el resto vendría por añadidura»[26].

La consumación de la ruptura con el sistema socialista realmente existente supuso también la renuncia expresa a lo que Ralf Dahrendorf denomina «terceras vías» utópicas, ya que, según este autor, «la noción de una tercera vía o una vía intermedia, no solamente está equivocada en teoría (porque suscita el potencial totalitario de todas las utopías), también es inútil en la práctica. Desde el punto de vista constitucional sólo hay dos caminos: debemos elegir entre los sistemas y la sociedad abierta»[27]. A partir de ese momento, los antiguos países del Este tenían por delante una impresionante tarea para consolidar sus respectivos procesos de cambio, condición inexcusable para alcanzar el otro gran objetivo del «retorno» a Europa. Dicha tarea consistía, en primer lugar, en transformar las estructuras políticas, en un doble sentido: (a) recuperando la «independencia y la soberanía» al enterrar la doctrina de la soberanía limitada; y (b) construyendo el Estado de Derecho conforme al modelo occidental. En un segundo momento debía producirse el cambio de las estructuras económicas, según las pautas de la economía de mercado. En tercer y último lugar, en lo que respecta al universo de las mentalidades colectivas, era necesario restaurar el protagonismo de la sociedad civil y recuperar las señas de identidad socioculturales[28].

---

[25] «La gran transformación», ob. cit., pág. 5.

[26] *La transition en Europe. Économie privée et action publique,* Rapport de l'atelier «Continent européen» du groupe «Monde-Europe», XIe. Plan (1993-1997), París, La Documentation français, 1993, pág. 15.

[27] *Reflexiones sobre la revolución...,* ob. cit., 1991, págs. 79-80.

[28] Siempre teniendo en cuenta las palabras de François Fejtö, según las cuales, «el aprendizaje, o el reaprendizaje, de la democracia, no se realiza sin dificultades. Las mentalidades se revelan infinitamente más resistentes al cambio que las instituciones»*, La fin des démocraties populaires. Les chemins du post-communisme,* París, 1992, págs. 516-517). Así, como han afirmado Á. Heller y F. Fehér, «el proceso principalmente político tendrá la obligación intrínseca de una reconstrucción social sin la cual la labor política no podrá cumplirse», *De Yalta...,* ob. cit., 1992, pág. 271. En otras palabras, se está ante la imperiosa necesidad de formar un «tejido social sólido, condición imprescindible para la dinamización y legitimación de las estructuras políticas y y las propias reformas económicas», Fernando Luengo, «La crisis económica de la región», en VV.AA., *Europa del Este. ¿Transición o crisis?,* Madrid, Informe Anual del Instituto de Europa Oriental, 1993, pág. 18.

> En este siglo, la historia [por ejemplo] de los checos se engalana de una notable belleza matemática debido a la triple repetición del número veinte. En 1918, después de muchos siglos, obtuvieron su Estado independiente y, en 1938, lo perdieron. / En 1948, importada de Moscú, la revolución comunista inauguró, mediante el Terror, el segundo veintenio que termina en 1968, cuando los rusos, furiosos al ver su insolente emancipación, invadieron el país con medio millón de soldados. / Los ocupantes se instalaron con todo el peso de su poder en 1969 y se fueron, sin que nadie se lo esperara, en el otoño de 1989, con suavidad, cortésmente, como lo hicieron entonces todos los regímenes comunistas de Europa: el tercer veintenio.
>
> Milan Kundera, *La ignorancia*

Desde finales de los años ochenta, y en especial a partir de 1990 y 1991, ya sin solución de continuidad, comenzó para los países de la Europa Central, Suroriental y Báltica una nueva etapa, la transición, con el objetivo de consolidar definitivamente en la zona el sistema democrático-parlamentario y lograr la consiguiente modernización económica y social[29].

Los países de la Europa Central y Suroriental

> Polonia, diez años; Hungría, diez meses; Alemania del Este, diez semanas; Checoslovaquia, diez días; Rumania, diez horas...

Polonia: Durante la segunda mitad de los años ochenta terminaron malográndose en Polonia todos los proyectos de las autoridades comunistas para sacar al país de la crisis. Ante la evolución de los acontecimientos, los dirigentes comunistas se vieron obligados a entrar en contacto con los dirigentes de Solidaridad, y ambas partes ponían en marcha en febrero de 1989 una negociación permanente («mesa redonda»). Una vez que las autoridades aceptaron el fin del monopolio del poder del Partido Comunista, en abril fue posible cerrar los acuerdos de la «mesa redonda», que contaban con las siguientes cláusulas: la legalización de Solidaridad; el reconocimiento de la libertad religiosa; el acceso a los medios de comunicación; la reforma del sistema educativo; la restauración del Senado como Cámara alta; y la instauración del pluripartidismo a través de un proceso dirigido en un primer momento por el Gobierno. La oposición aceptó las reglas del juego con la seguridad de que los resultados electorales harían fracasar los planes gubernamentales, lo que sucedió en los comicios semilibres de junio de 1989: los candidatos de Solidaridad alcanzaron todos los escaños reservados a la oposición en el Sejem (el 35 por 100 de la Cámara) y 99 de los 100 escaños posibles del Senado. Al

[29] Sobre el proceso de ruptura y posterior transición en los países del Este, véase Guillermo Á. Pérez Sánchez, *Crisis, revolución y transición en la Europa del Este,* Barcelona, 1999.

perder el POUP la mayoría parlamentaria, el Presidente de la República, general Jaruzelski, encargó la formación del Gobierno a T. Mazowiecki, de Solidaridad: en septiembre quedaba constituido el nuevo Gobierno polaco de mayoría no comunista. Dos fueron los grandes objetivos del ejecutivo de Mazowiecki: a) impulsar el cambio institucional sobre la base de un nuevo texto constitucional; y b) terminar con la crónica crisis económica que padecía Polonia.

Al comenzar la década de los noventa, algunos acontecimientos de gran importancia marcaron el inicio de la transición: Polonia y Alemania alcanzaron un acuerdo, negociado entre noviembre de 1990 y junio de 1991, por el que reconocían la frontera entre ambos países en la denominada línea Oder-Neisse; y en diciembre de 1990 fue elegido Lech Walesa para el cargo de Presidente de la República. Pero la transformación de las estructuras políticas también resultó mucho más compleja y laboriosa de lo esperado, motivo por el cual las primeras elecciones totalmente libres sólo pudieron celebrarse en octubre de 1991. En estos comicios caracterizados por la dispersión de voto (y la gran división del mapa político) el triunfo fue para el partido Unión Democrática, quedando en segundo lugar la Alianza de la Izquierda Democrática (excomunistas).

Alemania Oriental: A lo largo de los años ochenta, el retroceso del nivel de vida animó la actuación reivindicativa de los sectores contestatarios del régimen, rechazando la política de «rearme social» impulsada desde el Partido Comunista y organizando veladas semanales de protesta pacífica en las principales ciudades del país. Ese estado de cosas hizo que se multiplicaran las peticiones de salida hacia Alemania Occidental y durante el verano de 1989 se reprodujo un gran éxodo de población a través de Hungría y Austria. Durante el otoño de ese mismo año las calles de las principales ciudades de la República Democrática se llenaban de manifestantes para protestar por la situación de la misma y exigir su democratización. Ante la fuerza de los acontecimientos, los primeros cambios empezaron a producirse en el seno del Partido Comunista (SED): el 17 de octubre Honecker dimitía de sus cargos y era sustituido al frente del Partido por E. Krenz; el 7 de noviembre el Gobierno presidido por W. Stoph cesaba en sus funciones, y lo mismo hacía un día después el Politburó. Inopinadamente, el 9 de noviembre se anunciaba la caída del Muro de Berlín.

La evidente descomposición del Estado y la pérdida del rumbo del Partido y del Gobierno animó a toda la sociedad germanooriental a forzar el final del régimen comunista. Si la oposición y la ciudadanía en general habían concebido como primer objetivo político la reforma de su propio Estado —«Somos el pueblo» (Wir sind das Volk)—, desde mediados de noviembre la consigna entonada anunciaba una mayor aspiración: la unidad de Alemania —«Somos un solo pueblo» (Wir sind ein Volk). La pérdida de identidad sufrida por todas las instituciones del régimen fue el golpe de gracia definitivo para el SED y, por ende, para el sistema del socialismo real: el 1 de diciembre era abolido el principio constitucional del «papel dirigente» de la sociedad atribuido al Partido Comunista y a continuación dejó de actuar el Comité Central. Los cambios operados en la Alemania Oriental facilitaron la formación en febrero de 1990 con los principales dirigentes de la oposición de un Gobierno de «responsabilidad nacional», que inmediatamente convocaba elecciones para el 18 de marzo. Al mismo tiempo comenzaron a tomar cuerpo toda una serie de acuerdos internacionales con la finalidad de im-

pulsar la unificación de Alemania aceptada por las potencias de ocupación —«Conferencia 4 + 2»— el 12 de septiembre al firmar el «Tratado sobre el Reglamento definitivo de la cuestión Alemana». Los comicios de marzo fueron ganados por la coalición cristianodemócrata «Alianza por Alemania», triunfo que quedaría confirmado en las elecciones locales de mayo: en segundo lugar quedó la socialdemocracia del SPD. Una vez constituido el nuevo Gobierno en abril de 1990, con el cristianodemócrata De Maizière al frente, su primer objetivo fue concluir el proceso de reunificación de común acuerdo con el canciller Federal, H. Kohl. El 18 de mayo se firmó el Tratado Interestatal de Unión Monetaria, Económica y Social entre la República Democrática y la República Federal, que debía entrar en vigor el 1 de julio. A continuación, en agosto, los nuevos representantes de la RDA aprobaron, de acuerdo con el artículo 23 de la Ley Fundamental, la incorporación de los territorios del antiguo estado estealemán a la República Federal. El último día de agosto se firmó en Berlín el Tratado de Unificación (Einigungsvertrag). Por último, el 12 de septiembre Alemania recuperó su plena soberanía y el 3 de octubre todos los territorios de la extinta RDA quedaron integrados en la República Federal.

Checoslovaquia: El fracaso de la reforma económica llevó al sistema del socialismo real a un callejón sin salida. Ante la evolución de los acontecimientos, la disidencia logró unificar sus fuerzas y fundó en noviembre de 1989 en Praga el «Foro Cívico», con V. Havel al frente; al mismo tiempo, los grupos opositores eslovacos crearon «Público Contra Violencia». El primer éxito de la oposición fue obligar al Gobierno a entablar negociaciones conjuntas con el objetivo de romper con el pasado y avanzar hacia el Estado de Derecho. En esta situación, el Politburó dimitió y a finales de noviembre el Partido perdió el monopolio de la actividad política; pocos días después el Gobierno cesaba en sus funciones. El 11 de diciembre se formó un nuevo Gobierno de «Unidad Nacional» apoyado por el Foro Cívico y de mayoría no comunista, presidido por el reformista M. Calfa; a continuación, el 29 de diciembre, Havel era nombrado por la Asamblea Nacional Presidente interino de la República hasta la celebración de elecciones libres. En dichos comicios, celebrados en junio de 1990, el Foro Cívico y Público Contra Violencia lograron la mayoría absoluta en la Asamblea Federal. La nueva Cámara confirmaba a Havel y a Calfa en los puestos de Presidente de la República y de Primer Ministro respectivamente. El camino de la transición estaba expedito, y los nuevos dirigentes debían afrontar importantes problemas, tanto los económicos como los nacionalistas. Por lo que respecta a la economía, en la primavera de 1990 se sentaron las bases para avanzar hacia el libre mercado. Sin embargo, la consolidación del Estado de Derecho no pudo evitar la ruptura de la unidad nacional y el 1 de enero de 1993 Eslovaquia alcanzó su independencia.

Hungría: En el otoño de 1988, los comunistas reformistas húngaros habían logrado hacerse con el poder dentro del Politburó; a continuación, las nuevas autoridades hacían pública su voluntad de «crear un Estado constitucional moderno»; y de cara al exterior, el Gobierno comenzó el 9 mayo de 1989 una política de buena vecindad con los países occidentales al abrir su frontera con Austria, por donde llegaron a la República Federal de Alemania miles de alemanes procedentes del este. Para avanzar en esa línea, en el invierno de 1989 quedó regulado el pluripartidismo. El impulso reformista también lle-

gó a la economía, donde comenzó a aplicarse un plan de austeridad que conllevaba la privatización de empresas estatales. Con el propósito de alcanzar la plena normalidad política, las autoridades reformistas aceptaron negociar con la oposición al régimen. De la «mesa redonda» salió el acuerdo de convocar elecciones libres en la primavera de 1990. En los comicios del 25 de marzo y 8 de abril resultó vencedor el Foro Democrático Húngaro (MDF), seguido de la Alianza de Demócratas Libres (SZDSZ). La gran tarea pendiente del nuevo Gobierno y oposición era lograr con el menor coste social posible la transformación radical de las estructuras del país con el objetivo puesto en la futura vinculación a la Unión Europea.

Rumania: Ante la actitud intransigente del clan Ceaucescu, fue en este país en donde los acontecimientos de 1989 adquirieron tintes más sombríos. Las protestas contra los abusos de las autoridades fueron contestadas con la instauración el 22 de diciembre del Estado de excepción. La represión gubernamental, sin embargo, no produjo los efectos esperados y Rumania entró en una situación de vacío de poder (el matrimonio Ceaucescu fue capturado al intentar escapar y ejecutado el día 25), pero rápidamente el control del Estado pasó a manos del «Frente de Salvación Nacional» (FSN), un movimiento político controlado por comunistas contestatarios con I. Iliescu como cabeza visible. Las nuevas autoridades del FSN pusieron en marcha la reforma necesaria para terminar con la legalidad del régimen comunista y facilitar la transición política y económica por medio de la convocatoria de elecciones libres. En mayo de 1990 tuvieron lugar las elecciones generales a la Gran Asamblea Nacional (Cámara de Diputados y Senado) y las presidenciales. En las primeras el triunfo correspondió en ambas Cámaras al FSN; en las segundas salió elegido Iliescu. Fue a partir de este momento cuando la oposición al nuevo Gobierno actuó más unida que nunca y formó la Alianza Cívica en noviembre de 1990 con el objetivo de consolidar en Rumania el Estado de Derecho: en diciembre de 1991 se aprobó en referéndum una nueva Constitución democrática y parlamentaria bicameral de tipo presidencialista. Con todo, la tarea más urgente era transformar las estructuras económicas del país para paliar así las penurias de la población y lograr un desarrollo estable.

Bulgaria: El fracaso de las reformas emprendidas según la estela de la perestroika soviética hicieron posible el cambio de dirigentes en el Partido y el Estado, con el control de los comunistas reformistas. Al mismo tiempo, comenzaba a tomar cuerpo una primera oposición con el objetivo fundamental de defender los derechos humanos. Precisamente el impulso de la sociedad civil obligó a las nuevas autoridades del país a avanzar con más decisión en la transformación de las estructuras políticas, económicas y sociales. En estas condiciones, el nuevo Partido Socialista (PSB) obtenía la mayoría absoluta en la elecciones de junio de 1990, seguido a gran distancia por la Unión de Fuerzas Democráticas (UFD). La convergencia de criterios entre mayoría parlamentaria y oposición hizo que a finales de ese año tomara posesión un Gobierno de coalición (y tecnocrático) con la misión de poner en marcha un plan de ajuste y reestructuración de la economía y convocar nuevas elecciones para alcanzar la plena normalidad política en el país, de acuerdo con la Constitución aprobada en julio de 1991 y que hacía de Bulgaria un Estado de Derecho. En los comicios de octubre la UFD logró la victoria sobre el PSB, con un estrecho margen de votos, y la Cámara recién elegida, exceptuados los diputados excomunistas, dio su confianza a un nuevo Gobierno de coalición.

Un carácter especial mostró el caso de las tres Repúblicas Bálticas —Estonia, Lituania y Letonia— en función del proceso de desintegración sufrido por la Unión Soviética[30]. En los países del Báltico, soñando a partir de junio de 1988 con la identidad perdida, la crisis se convertía en una auténtica «revolución democrática» que, con el tiempo, al reivindicar la independencia política, supondría el jaque mate al imperio soviético[31].

De las tres Repúblicas, quien marcó el camino del restablecimiento de la identidad perdida fue Estonia: en diciembre de 1987 se formaba una «Sociedad para la preservación de la Historia Estonia» con el objetivo de promover las bases culturales propias que habían florecido en el antiguo Estado. Pronto, en enero de 1988 era fundado el «Partido Estonio para la Independencia nacional». Toda esta actividad nacionalista obligó a los poderes republicanos a tomar partido. En efecto, el 23 de junio de 1988 el Soviet Supremo restablecía la bandera nacional azul, negra y blanca. Al mismo tiempo, el Partido comunista se distanciaba de la línea oficial del PCUS y el 1 de octubre se fundaba el Frente Popular y, presionado por éste, el 16 de noviembre el Soviet Supremo proclamaba la «soberanía» de la República. En Lituania se recogió rápidamente el testigo estonio. En este caso el impulsor del proceso fue el Frente Popular de Lituania (Sajudis), fundado el 3 de junio de 1988. Poco tiempo después la bandera histórica (amarilla, verde y roja) y la lengua lituana alcanzaron el rango de oficiales. El 18 de mayo de 1989, a pesar de la oposición del movimiento panruso creado un año antes, el Soviet Supremo proclamaba también la soberanía. En Letonia, el Frente Popular apareció en octubre de 1988 y su programa de actuación política —asumido en junio del año siguiente— incluía una serie de propuestas democratizadoras como el fin del partido único y la petición de independencia: el 28 de julio, como en el resto de las Repúblicas bálticas, el Soviet Supremo había proclamado la soberanía nacional[32].

Un hito importante en la consecución de nuevas metas lo había constituido la creación, en mayo de 1989, del «Consejo de los Frentes Populares Bálticos». El fenómeno

---

[30] Véase Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Á. Pérez Sánchez, *La Unión Soviética: de la perestroika a la desintegración,* Madrid, 1995, págs. 104-139.

[31] Así, la aparición de los Frentes Populares en estas Repúblicas a lo largo de 1988 respondió, más que a un apoyo formal a la *perestroika,* a la necesidad sentida por la mayor parte de los ciudadanos de recuperar su soberanía nacional. El hecho de que este conflicto se diera en estos territorios de la URSS no debe sorprendernos si consideramos que estas repúblicas tenían un desarrollo económico mayor en general que el resto de la Unión, unas relaciones tradicionalmente más fuertes con Occidente y una sociedad civil que había tomado conciencia de sus derechos históricos, sabedores de que habían sido países independientes entre 1918 y 1939, cuando se produjo la incorporación a la Unión Soviética fruto del pacto Molotov-Ribbentropp.

[32] Respecto a la «conquista de la soberanía», Hélène Carrère D'Encausse, señala lo siguiente: «El significado del término es, no obstante, bastante impreciso, puesto que engloba tanto al federalismo soviético —"la república Federada... es un Estado *soberano"* (art. 76 de la Constitución de 1977)— cuanto a las exigencias más extremas, es decir, la independencia y la separación de la URSS. Será, sin embargo, una concepción intermedia la que prevalezca en los primeros momentos, cuando los Estados bálticos decidan proclamar su independencia», *El triunfo de las nacionalidades. El fin del imperio soviético,* Madrid, 1991, pág. 207.

frentepopulista que ya se conocía en otras partes de la URSS (en Transcaucasia) y que en cierta forma había nacido como un movimiento social, en un principio incluso auspiciado por el Partido, en el «mundo báltico han tenido que plantar cara a la oposición de Moscú, a la de los partidos comunistas locales, hasta ese momento dueños de la situación política en aquellas repúblicas, y, por último a las importantes comunidades rusas que viven en ellas»[33]. Como hecho simbólico destacaron las cadenas humanas que se formaron en las repúblicas bálticas: formadas por cerca de tres millones de personas unía, a lo largo de 600 Km, las tres capitales republicanas, Tallin, Riga y Vilna.

La marcha final hacia la secesión en la URSS se inició, como no podía ser de otra forma, en la zona del Báltico. En este caso, la vanguardia correspondió a la República de Lituania. Con el triunfo del Sajudis en las elecciones de febrero de 1990 la opción independentista terminó triunfando. Ante la evolución de los acontecimientos, más atemperadas fueron las políticas proindependencia que también pusieron en marcha Estonia y Letonia. Ambas señalaron a Moscú su intención de restaurar sus respectivos estados libres. En principio Estonia no pasó de las intenciones, pero Letonia el 4 de mayo de 1990, al grito de «¡Letonia no se queda atrás!», proclamó la independencia. Pero el 16 de mayo de 1990, invocando una nueva ley de 3 de abril de 1990 sobre el «derecho» a la secesión de la URSS, las autoridades soviéticas declararon nulas las pretensiones independentistas de letones y estonios. Los dirigentes bálticos, aun dando un paso atrás en sus pretensiones ante los dictados coercitivos del poder soviético, siguieron laborando por la causa como lo demuestra la refundición, el 12 de mayo, del antiguo «Consejo de los Estados Bálticos». A finales de 1990 y durante los primeros meses de 1991 se vivieron los peores momentos de la llamada «crisis báltica», sobre todo en las ciudades de Riga y Vilna. En esta última, en la noche del 12 al 13 de enero las unidades especiales del Ejército soviético asaltaron la sede del Ministerio de Defensa y la Televisión, con un balance de muertos y heridos, una semana semana después, las mismas fuerzas atacaron también la sede del Ministerio del Interior de Letonia. Ante este tipo de actuación, los dirigentes de las tres repúblicas se hicieron fuertes en sus respectivos parlamentos[34].

Finalmente, después del fallido golpe de Estado del 19 de agosto de 1991 que precipitó la desintegración de la Unión Soviética, las tres Repúblicas Bálticas lograban el 27 del mismo mes el reconocimiento de su soberanía por las Comunidades Europeas y el 6 de septiembre el nuevo Consejo de Estado de la URSS aceptaba su independencia. Desde ese momento, Estonia, Lituania y Letonia y Estonia potenciaron sus vínculos comerciales con con el norte y centro del Viejo Continente, en especial los ámbitos escandinavo y alemán, y pusieron en marcha sus procesos de transición a la democracia y a

---

[33] Ibídem, pág. 173.

[34] En relación con todo lo anterior es preciso señalar que un paso fundamental —cualitativamente hablando— para el triunfo de las tesis Bálticas en su derecho a constituirse en estados libres e independientes se produjo cuando, tras las elecciones de 1990, los dirigentes de las Repúblicas de Georgia, Bielorrusia y Moldavia reconocieron el derecho inalienable de las Repúblicas de Lituania, Estonia y Letonia a la secesión toda vez que esto era proclamado conforme a los procedimientos democráticos al uso, lo que, además, suponía la reparación de una injusticia histórica.

la economía social de mercado de tipo occidental con el objetivo de vincularse lo antes posible a la Europa Comunitaria.

IV. De nuevo, naciones «europeas»

> Europa no podrá construirse sin contar con los países del centro y sureste del Viejo Continente puesto que por historia y vocación estos pueblos son parte integrante de la comunidad europea.
>
> Recomendaciones del Movimiento Europeo
> al Consejo de Europa (4 de octubre de 1950)

El «retorno de Europa» al resto del Viejo Continente

> Si el mundo civilizado no quiere limitarse a observar, temblando de espanto, qué más puede ocurrir aquí... Sólo tiene una opción: no esperar desde la indiferencia.
>
> Václav Havel, *Discursos políticos*

Además de los procesos de transición a la democracia y a la economía social de mercado, otro de los grandes retos que se plantearon los revolucionarios del Este y del Báltico fue lograr el «retorno de Europa» a esta parte del Viejo Continente comprometida con los valores europeístas comunitarios[35]. Este afán fue muy bien recibido por los responsables de las Comunidades Europeas, prestos a apoyar el cambio que estaban protagonizando los países del antiguo bloque soviético. Los dirigentes comunitarios, por medio del comunicado del Consejo Europeo de diciembre de 1989, celebrado en Estrasburgo los días 8 y 9 de diciembre de 1989, animaban a los países de la Europa Central, Suroriental y Báltica a perseverar en el camino recientemente iniciado hacia la libertad, la democracia y el respeto de los derechos humanos; prometiéndoles, al mismo tiempo, todo el apoyo de las instituciones comunitarias en la tarea de reconstrucción en la que estaban inmersos. Ante la evolución de los acontecimientos en la Europa del Este, y poco tiempo antes del colapso final del sistema del socialismo real en la zona,

[35] Al estudio de dicho proceso ha dedicado la *Revista de Estudios Europeos* del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid una serie de monográficos: «Polonia», núm. 26 (septiembre-diciembre de 2000), págs. 3-62; «República Checa», núm. 29 (septiembre-diciembre de 2001), págs. 3-64; «Rumania», núm. 32 (septiembre-diciembre de 2002), págs. 3-100; «Hungría», núm. 35 (septiembre-diciembre de 2003), págs. 3-121; «Países Bálticos», núm. 38 (septiembre-diciembre de 2004), págs. 3-76; y «Bulgaria, Rumania, Croacia y Turquía», núm. 42 (enero-abril de 2006), págs. 3-173. Un precedente de estos monográficos puede verse en Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Á. Pérez Sánchez (eds.), *Los países de la antigua Europa del Este y España ante la ampliación de la Unión Europea/The Former Eastern European Countries and Spain in Relation to the European Union Enlargement,* Valladolid, 2001. Véase también, entre otras aportaciones, Carlos Flores Juberías (ed.), *Estudios sobre la Europa Oriental,* Valencia, 2002; y Silvia Marcu, *Rumania, territorio olvidado. Procesos de transición e integración, 1989-2005,* Valladolid, 2005.

el grupo de países más desarrollados (G-7) acordó, en la cumbre celebrada en París en julio de 1989, delegar en la Comunidad Europea[36], la coordinación el programa «Polonia-Hungría: Ayuda a la Reestructuración Económica» (PHARE). Sin solución de continuidad, el G-24 y las Comunidades Europeas animaban a los restantes países de la zona a seguir por la senda marcada por Polonia y Hungría[37].

En mayo de 1990, y conforme a las previsiones del Plan de Acción aprobado por el G-24 y la Comisión Europea, fueron incluidos dentro del Programa PHARE Checoslovaquia, Rumania y Bulgaria, la República Democrática de Alemania y Yugoslavia, aunque la aplicación del Programa a esta último país se suspendió en el otoño de 1991 debido al conflicto bélico desencadenado en el mismo[38]. Desde comienzos de la década de los noventa, las Comunidades Europeas no dejaron de apoyar las reconstrucción económica de los países de la antigua Europa del Este, por medio del programa PHARE[39]. Ante las dificultades que presentaba el proceso de transformación de los antiguos países comunistas, los dirigentes de los países más desarrollados firmaron, en mayo de

---

[36] Con la supervisión del G-24 formado por Estados Unidos, Japón, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, los doce Estados miembros de las Comunidades Europeas, Austria, Finlandia, Suecia, Noruega, Islandia, Suiza y Turquía.

[37] «Tras las audaces decisiones de las autoridades de Polonia y Hungría por las que se adoptan programas de reforma de largo alcance, la comunidad internacional en su totalidad ha recibido favorablemente la ampliación de la reforma a otros países de Europa central y oriental. Corresponde ahora a los países industrializados aceptar el reto representado por el valor y la determinación de los pueblos más directamente afectados»: Extracto de las Conclusiones del Plan de Acción de la Comisión Europea para la ampliación de la asistencia del G-24: cit. en VV.AA., *La Comunidad Europea y sus vecinos del Este,* Luxemburgo, 1991, pág. 20.

[38] Ante el deterioro manifiesto de la situación desde la década de los ochenta, Yugoslavia, desarticulada socialmente y fragmentada en lo nacional, comenzó a deslizarse por la senda de la desintegración. De este modo, el vacío de poder existente y las pretensiones expansionista de Serbia, alentó la secesión de las antiguas repúblicas yugoslavas: Eslovenia y Croacia se declararon independientes en junio de 1991, Macedonia en septiembre del mismo año y por último Bosnia-Hercegovina en marzo de 1992; ante esta situación, las Repúblicas de Serbia y Montenegro constituían en abril de 1992 una nueva unidad nacional denominada Federación Yugoslava. El inicio formal de la desintegración de Yugoslavia movilizó al Ejército Federal controlado por los serbios contra las repúblicas secesionistas, sin que el estallido de la guerra en los Balcanes evitase el final del «sueño yugoslavista» ni el reconocimiento internacional de los nuevos estados independientes. La primera fase de las cuatro del conflicto bélico que asoló a lo largo de la década de los noventa a la antigua Federación Yugoslava, se desarrolló del 27 de junio al 8 de julio de 1991 en Eslovenia y fue favorable a esta República, cuya independencia era reconocida el 23 de diciembre por Alemania y el 15 de enero de 1992 por el resto de los países de la Europa comunitaria. A partir de ese momento, Eslovenia tuvo como objetivo fundamental consolidar el proceso de transición a la democracia y a la economía social de mercado para vincularse con las Comunidades Europeas. En relación con este proceso, véase Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Á. Pérez Sánchez, *La Europa Balcánica. Yugoslavia desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días,* Madrid, 1997.

[39] Principalmente, el programa PHARE constituyó el aporte financiero a fondo perdido más sustancioso para apoyar las reformas en marcha dentro de estos países. El programa, iniciado en 1989 como antes dijimos, estaba centrado en sectores básicos (agricultura, infraestructuras de transporte, energía, etc.) además de prestar ayuda a los procesos de privatización en todos los campos de la economía y a la transformación de las estructuras financieras. Para lograr una efectividad mayor, cada año el Gobierno del país receptor de la ayuda y la Comisión Europea diseñaban un plan de actuación que comprendía las prioridades en los sectores hacia donde debía dirigirse la ayuda.

1990, el protocolo de constitución del «Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo» de Europa del Este (BERD)[40], integrado en la red PHARE. En la misma época, y ante la nueva situación creada en Europa, el Consejo Europeo celebrado en Dublín el 28 abril de 1990 anunció su propósito de facilitar el acercamiento entre las Comunidades y los antiguos países del Este. En virtud de todo ello, fueron establecidos los denominados acuerdos especiales de asociación o «acuerdos europeos», que debían establecerse teniendo en cuenta cuatro aspectos básicos: 1) el libre comercio; 2) la cooperación industrial, científica y técnica; 3) la asistencia financiera; y 4) la creación de foros permanentes para el diálogo en todos los ámbitos, especialmente el político. El 8 de junio de ese mismo año, el vicepresidente de la Comisión Europea, Frans Andriessen, señaló en Bruselas que para poder concretar los mencionados acuerdos de asociación los candidatos debían manifestar con claridad su intención de evolucionar de manera «irreversible hacia la democracia efectiva con plena apertura a la economía de mercado». Finalmente, en diciembre de 1991, las Comunidades Europeas firmaron acuerdos de asociación con Polonia, Hungría y Checoslovaquia (después Chequia y Eslovaquia lo refrendarían en octubre de 1993), que entraron en vigor al mes siguiente[41]. En noviembre de 1992, las Comunidades también firmaron dichos acuerdos de asociación con Rumania y Bulgaria, que entraron en vigor en marzo de 1993 y febrero de 1993, respectivamente. En mayo de 1992 la Comunidad rubricó una serie de acuerdos comerciales y de asistencia técnica y económica, como paso previo a los de asociación, con Albania, Lituania, Letonia y Estonia. Posteriormente, en junio de 1995 los países Bálticos firmaron dichos acuerdos de asociación. De las antiguas repúblicas exyugoslavas, la Unión Europea sólo había rubricado un acuerdo de este tipo con Eslovenia en junio de 1996, después de que estuviera en vigor varios años un acuerdo de cooperación global económica y financiera. Todos estos países ingresaron también en el Consejo de Europa, que certificaba sus credenciales democráticas para poder optar a la integración en las Comunidades Europeas.

Poco tiempo después, subrayando que las condiciones para la adhesión exigían el correcto funcionamiento de la economía de mercado, así como la estabilidad institucional en el marco de la democracia parlamentaria, el respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías, la Unión Europea reiteraba su firme voluntad de ampliación al Este con la «histórica promesa» realizada el 22 de junio de 1993 por el Consejo Europeo de Copenhague: «Los países asociados de Europa Central y del Este que lo deseen ingresarán en la Unión Europea en cuanto sean capaces de asumir las obligaciones de la pertenencia, satisfaciendo las condiciones económicas y políticas exigidas.»

---

[40] Según el artículo primero de sus Estatutos, el BERD tenía por objeto «favorecer la transición a una economía abierta de mercado y promover la iniciativa privada y empresarial en los países de Europa central y oriental que suscriban y apliquen los principios de la democracia pluripartidista, el pluralismo y la economía de mercado», cit. en VV.AA., *La Comunidad Europea...,* ob. cit., pág. 19.

[41] Estos países formaban el «Grupo de Visegrado», constituido formalmente en febrero de 1991 a instancias de las Comunidades Europeas, vinculados entre sí por acuerdos económicos y de de seguridad y defensa, otro de cuyos objetivo era la integración en la OTAN. El fin principal del Grupo era poner las bases para crear una zona de libre comercio que pudiera servir de ensayo y de ejemplo para ampliaciones posteriores.

Este avance significativo en las relaciones entre las Comunidades y los antiguos países del Este no presuponía una vinculación de derecho de estos últimos a las estructuras comunitarias, pero debía facilitar la paulatina adhesión a las instituciones comunitarias de los estados «asociados», los cuales, después de su incorporación al Consejo de Europa, habían obtenido, en la reunión del 8 y 9 de octubre de 1993, el apoyo de dicha institución en sus pretensiones de vinculación a la Unión Europea. El 31 de marzo de 1994, Hungría presentaba oficialmente su candidatura de integración en la Unión Europea, y el 5 de abril lo hacía Polonia.

Tanto el Consejo Europeo de Corfú (24 y 25 de junio de 1994) como el de Essen (9 y 10 de diciembre de 1994) perfilaron las «estrategias de preadhesión» que definían el camino marcado a los países candidatos. Estas estrategias giraban en torno al mantenimiento de los acuerdos europeos, a la adopción sistemática del «acervo comunitario» y a la continuación de las ayudas estructurales aportadas por el programa PHARE, el ISPA o Instrumento Estructural de Preadhesión, programa destinado a inversiones en el sistema de transportes y en el medio ambiente, y el SAPARD o Programa de Ajuste Estructural para la Agricultura y el Desarrollo Rural. Estas resoluciones impulsaron la fluidez de las relaciones entre la Unión Europea y los países de la Europa Central, Suroriental y Báltica al insistir en concretar un escenario de reuniones periódicas entre ellos y, sobre todo, para que los gobiernos respectivos tomaran una clara conciencia de actuar con prontitud y firmeza en la preparación de sus países para asumir el acervo comunitario[42].

TABLA 10.—Asistencia financiera de la UE a los países candidatos durante 2000-2006 (en miles de millones de euros)

Categoría	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PHARE	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
SAPARD	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
ISPA	1	1	1	1	1	1	1
«Post-adhesión»	—	—	6	8	11	13	15
Gasto total de la UE para la Ampliación	3	3	9	11	14	16	18

Fuente: La Unión Europea sigue creciendo, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001.

[42] Dicho acervo comunitario engloba tres elementos fundamentales: por un lado, el Libro Blanco de 1985 sobre el mercado, sobre todo en lo que se refiere a cuestiones fiscales y financieras para unificar mercados; en segundo lugar, el Acuerdo Europeo que propicia la circulación de personas y mercancías sin restricciones por los territorios comunitarios; y en tercer lugar, otros aspectos relacionados con el sector primario, transportes, fuentes energéticas, ecología y política interior de los países. Al mismo tiempo, debían adoptarse medidas relativas al medio ambiente, transporte, tecnología, educación y cultura, además de las relacionadas con las ayudas financieras o la regularización de mercados, entre otras.

El 10 de diciembre de 1994, y más allá de los aspectos puramente técnicos[43], la Unión Europea, en el Consejo Europeo de Essen, proclamó de nuevo su compromiso de contribuir a la creación de un gran espacio europeo en el que pudieran participar todas las naciones del Viejo Continente. En este sentido, en la primavera de 1995 el Comisario europeo de relaciones con los antiguos países del Este, Hans van den Broek, afirmó que «los otros países de Europa miran hacia nosotros en busca de garantías de estabilidad, paz y prosperidad y de la oportunidad para representar su papel en la integración. Quieren hacerlo como miembros de pleno derecho de la Unión y tenemos una obligación moral y política de ayudarles a crear las condiciones para una ampliación con éxito mediante la estrategia de preingreso. Consolidar su reciente encontrada libertad y democracia y estabilizar su desarrollo no va sólo en interés suyo, sino también en el nuestro»[44]. También los Consejos Europeos de Madrid (15 y 16 de diciembre de 1995) y Florencia (21 y 22 de junio de 1996) reiteraron a la Comisión este mensaje de continuar fomentando las relaciones con los países de la Europa Central, Suroriental y Báltica y de analizar el impacto real que la futura integración de los mismos causaría a las Comunidades, así como estudiar detenidamente una vez más los dictámenes existentes sobre los países candidatos.

Consolidación democrática en la Europa unida

A lo largo de la década de los noventa, los países de la Europa Central, Suroriental y Báltica lograron consolidar sus procesos de transición, estrechando vínculos con la Unión Europea. En Polonia, más allá de la lógica alternancia gubernamental en función de mayorías políticas protagonizadas en 1993 por la coalición entre la Alianza de Izquierda Democrática (AID) y el Partido Campesino de Polonia o en 1997 por la Acción Electoral «Solidaridad» y la Unión por la Libertad, el proceso de transición pudo darse por concluido en 1995 con el traspaso de poderes al frente de la República del carismático Lech Walesa al dirigente de la AID, Aleksander Kwasniewski.

Después de la ruptura nacional de Checoslovaquia (31 de diciembre de 1992), la gobernabilidad de la República Checa ha estado en manos de la coalición formada por el Partido Cívico Democrático y la Alianza Cívica Democrática, gracias a las mayorías parlamentarias conseguidas en los diferentes comicios celebrados, con el Partido Socialdemócrata como primera fuerza de la oposición; pero en las elecciones legislativas

[43] El Parlamento Europeo, por resolución de 30 de noviembre de 1994, encargó a la Comisión la elaboración de un informe sobre lo que supondría para la Unión Europea la ampliación definitiva al Este. También 1994 el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo de la Europa del Este (BERD) hacía público un «Informe sobre la Transición Económica en 25 países de Europa del Este y de la ex URSS» en el que se indicaba que eran Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia y Croacia los países que marchaban en el grupo de cabeza en relación con la reestructuración de la economía, la privatización empresarial y la reforma financiera; en un segundo grupo estaban Bulgaria, Rumania y la Federación Rusa; y en el tercero último estaban los restantes países de la zona.

[44] Hans Van Den Broek, «La futura forma de Europa», *Política Exterior,* núm. 44 (abril-mayo de 1995), pág. 127.

de 1998 los socialdemócratas lograban la victoria, consolidada con la formación de un Gobierno de coalición. En Eslovaquia, por su parte, la vida política ha esta marcada desde 1993 por el proceso de consolidación de la nueva entidad estatal independiente, con la celebración de elecciones de todo tipo, desde comicios legislativos y municipales hasta un referéndum nacional; en los primeros años como país independiente, la principal fuerza política ha sido el Movimiento por Eslovaquia Democrática, como se demostró en las elecciones generales de 1994, formando a continuación una coalición de Gobierno con la Agrupación de Obreros Eslovacos y el Partido Nacional Eslovaco; sin embargo, en los comicios de 1998 el triunfo correspondió a la Coalición Democrática Eslovaca, que logró un mayoritario respaldo popular.

En Hungría, desde 1994 hasta 1998 en que se produjo la alternancia política, la mayoría gubernamental correspondió al Partido Socialista en coalición con la Alianza de Demócratas Libres: las elecciones de mayo de 1998 fueron ganadas por el centro-derecha, con la Federación de Jóvenes Demócratas al frente, formándose a continuación un Gobierno de coalición, apoyado también por el Partido Independiente de los Pequeños Propietarios.

En Rumania, después del dominio de la vida política durante la primera mitad de la década de los noventa por parte del FSN (denominado posteriormente Frente Democrático de Salvación Nacional y más tarde Partido de la Democracia Social) del Presidente Iliescu, los comicios de 1996 dieron el triunfo a la coalición Convención Democrática (CD); y en las elecciones presidenciales de ese mismo año logró la victoria Emil Constantinescu, que tuvo el apoyo de CD. La alternancia política también funcionó en Bulgaria, lo que ha contribuido a la consolidación del sistema democrático y parlamentario: el Partido Socialista, que había contando con el mayoritario respaldo popular en las elecciones de 1994, se vio superado en los comicios de 1997 por la Unión de Fuerzas Democráticas.

Una vez reconocida su independencia y el ingreso en la ONU y posteriormente en el Consejo de Europa, Estonia avanzó por la senda de la consolidación de su transición hacia la democracia parlamentaria y la economía social de mercado. Con el objetivo de la integración en la Unión Europea, desde mediados de los años noventa las autoridades estonas dieron prioridad a las recomendaciones hechas desde el Consejo Europeo, destacando las de tipo económico e institucional: reducción del déficit comercial y reforma administrativa, y las de tipo social: la integración no traumática de la población rusófona. Los mismos pasos que su vecino del norte siguió Letonia después de su independencia: ingreso en la ONU y en el Consejo de Europa: potenciando desde ese momento una nueva política de reformas administrativas y de seguridad interna; en julio de 1993 se celebraron elecciones presidenciales, mientras que se fueron sucediendo diversos gobiernos, como la coalición de centro-derecha ganadora de las elecciones de octubre de 1998. Desde principios de los años noventa, las difíciles relaciones con Rusia, a pesar de la necesidad de continuar manteniendo vínculos económicos, constituyen uno de los principales problemas de Letonia, país cuyos índices económicos han mejorado ostensiblemente desde 1996, en función de los programas de renovación de sus estructuras económicas en general y agrarias en particular, y con el objetivo añadido de su integración en la Unión Europea.

El camino de Lituania desde el momento de la independencia fue semejante al de sus vecinos Bálticos: ingreso en la ONU y en el Consejo de Europa, y consolidación de la transición política, económica y social. Al mismo tiempo, tanto la Presidencia de la República, con Algirdas Brazauskas al frente de la misma desde 1992, sustituido en 1998 por Valdas Adamkus, como los distintos gobiernos salidos de los comicios electorales, desde 1996 la coalición de cristiano-demócratas, conservadores y centristas dirigida por Gediminas Vagnorius, han tenido como tarea primordial normalizar las relaciones exteriores del nuevo país, en especial con Polonia y la Federación Rusa, además de seguir por la senda de las reformas estructurales potenciadas por la mejora de la situación económica. Al igual que Estonia y Letonia, otro objetivo básico de Lituania seguía siendo la integración en la Unión Europea.

Después del reconocimiento de su independencia por la comunidad internacional, Eslovenia ingresaba en la ONU y posteriormente en el Consejo de Europa, y se vinculaba a los países del grupo de Visegrado. A partir de ese momento comenzaba para Eslovenia el proceso de consolidación de la transición política sobre la base de la democracia parlamentaria, como lo demuestra la celebración de elecciones generales, destacando el respaldo popular al Partido Demócrata Liberal, con la constitución de gobiernos de coalición presididos desde abril de 1992 por Janez Drnovsek; y con Milan Kucan, Presidente de la República desde el 25 de junio de 1991, ratificado en el cargo en sucesivas elecciones presidenciales, también en las celebradas en 1997. Durante todos estos años, el Gobierno puso en marcha importantes reformas sociales y económicas, además de impulsar la privatización de empresas para conseguir una economía social de mercado, con el objetivo de lograr su plena integración en la Unión Europea.

V. La «nueva Europa» comunitaria (y Atlántica)

Siguiendo la estela de Hungría y Polonia que en la primavera de 1994 habían presentado sus candidaturas de adhesión a la Unión Europea, los restantes países de la Europa Central, Suroriental y Báltica continuaron el proceso: en 1995 lo hicieron Rumania (22 de junio), y después Eslovaquia (27 de junio), Letonia (27 de octubre), Estonia (28 de noviembre), Lituania (8 de diciembre) y Bulgaria (14 de diciembre). En 1996 presentaron la adhesión la República Checa (17 de enero) y Eslovenia (10 de junio). El Consejo Europeo de Luxemburgo, del 12 y 13 de diciembre de 1997, autorizó la puesta en marcha del proceso de ampliación con estos países. Las negociaciones comenzaron el 31 de marzo de 1998 y los países candidatos seleccionados para una primera etapa fueron Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia y Estonia, a los que se sumó Chipre; Rumania, Bulgaria, Eslovaquia, Letonia y Lituania quedaron para la segunda etapa. Pero, posteriormente, el Consejo Europeo de Helsinki, celebrado en diciembre de 1999, anunciaba la inclusión, a partir de enero de 2000, de los cinco países candidatos de la «segunda etapa», es decir, Rumania, Bulgaria, Eslovaquia, Letonia y Lituania, además de Malta y Turquía, en las negociaciones para el proceso de ampliación en marcha. El 4 de octubre de ese año, el Parlamento Europeo respaldó las negociaciones para la incorporación de los países Bálticos y de la Europa Central y Suroriental y proclamó

que «la unificación de Europa en una zona de paz, seguridad, prosperidad y estabilidad tras su división a raíz de la ocupación soviética de la antigua Europa del Este sigue siendo la misión histórica de la Unión Europea y el objetivo último de sus políticas». En diciembre de 2000 el Consejo Europeo de Niza decidió cuáles iban a ser las bases legales para la siguiente ampliación: reforzar el papel del presidente de la Comisión, asignar nuevos escaños en el Parlamento, variar el reparto de votos en el Consejo y reforzar el voto por mayoría.

TABLA 11.—Gasto de la UE para la Ampliación (en miles de millones de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto total de la UE	97	99	105	107	109	112	114
Gasto de la UE para la Ampliación	3	3	9	11	14	16	18
Gasto de la UE para la Ampliación (%)	3	3	9	11	13	14	16

Fuente: La Unión Europea sigue creciendo, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001.

Dos años más tarde, el Consejo Europeo de Copenhague celebrado en diciembre de 2002 anunció el cierre de la primera fase de ampliación al Este con la incorporación en el año 2004 de ocho de estos países: Hungría, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania (además de Malta y Chipre); Bulgaria y Rumania quedaban pendientes de la adhesión hasta un segundo momento, fijado en principio para el año 2007. El 9 de abril de 2003 el Parlamento Europeo aprobó por una abrumadora mayoría los Tratados de Adhesión a la Unión Europea de los diez primeros países candidatos. A continuación los Parlamentos nacionales de los países miembros procedieron a ratificar dichos Tratados y, a su vez, los países candidatos celebraron consultas populares en referéndum para dar el visto bueno definitivo a los Tratados de adhesión. El 1 de mayo de 2004 la Unión abrió sus puertas a todos estos países y a sus setenta y cinco millones de ciudadanos. Con estas incorporaciones se hicieron realidad los deseos de las autoridades comunitarias para quienes la integración de estos países no era sólo una oportunidad histórica para ellos sino también una obligación ineludible que la Unión Europea no podía dejar de cumplir.

Addenda: la integración en la Alianza Atlántica

Durante la última década del siglo XX los países de la Europa Central y Suroriental, además de Eslovenia, y las tres repúblicas del Báltico habían apostado decididamente no sólo por su integración en las Comunidades Europeas sino también en la alianza militar euroatlántica. Una vez pasado el momento de la desintegración de la Unión Soviética y el final de la Guerra Fría, los Estados Unidos y sus aliados europeos occidentales tuvieron que afrontar los nuevos retos surgidos en el Viejo Con-

tinente[45]. Era preciso, en primer lugar, redefinir las relaciones atlánticas entre los Estados Unidos y la nueva Europa Comunitaria ampliada al Este: el hecho de mantener los vínculos atlánticos euronorteamericanos como garantía de estabilidad fue aplaudido desde un primer momento por los países procedentes de la dominación soviética. Según las nuevas democracias de la Europa Central, Suroriental, Báltica y Balcánica, la seguridad de sus fronteras orientales sólo era posible en el marco de una OTAN ampliada, primera parte de su gran objetivo una vez recuperada la libertad nacional en 1989; y precisamente por su firme compromiso atlántico confiaban también en su pronta integración en las Comunidades Europeas, segunda parte de ese mismo objetivo. En la segunda mitad de los años noventa del siglo pasado los Estados Unidos reafirmaron su compromiso de apostar por una paulatina ampliación de la OTAN a los países de la Europa Central, Suroriental, Báltica y Balcánica. Ya en la cumbre de Copenhague de junio de 1991 los altos mandatarios de la Alianza habían mostrado su disposición favorable a «ayudar a crear una Europa unida y libre» y meses después, en la cumbre de Roma, dieron el visto bueno para la constitución del Consejo de Cooperación Noratlántico (CCNA)[46].

Algunos de los antiguos países sovietizados de la Europa Central, conocidos también como del Grupo de Visegrado —Polonia, Hungría y Checoslovaquia (después de 1993, República Checa y República Eslovaca)—, expresaron de forma inequívoca su compromiso con los valores de la Europa Comunitaria y en política exterior con la Alianza Atlántica, participando en la Asociación para la Paz y desde 1997 en el Consejo de Asociación Euroatlántico. Al perseverar estos países en sus procesos democratizadores y sin decaer su fervor euroatlántico, la ampliación se hizo pronto realidad: en marzo de 1999 Polonia, Hungría y la República Checa ingresaron en la OTAN y lograron que los Quince aceptaran su candidatura de adhesión a la Unión Europea; en el ámbito de la OTAN, esta primera ampliación pretendió asegurar el flanco central del Viejo Continente. En un segundo momento se dio una respuesta positiva a las demandas de Eslovaquia y Eslovenia, a las de los tres Estados Bálticos, y a las de Bulgaria y de Rumania, países fundamentales para dar mayor estabilidad al área Balcánica. Fue en la cumbre de la Alianza Atlántica celebrada en Praga en noviembre de 2002 cuando los países miembros reactualizaron su compromiso al aprobar la incorporación en 2004 de los restantes países de la zona, incluidas las tres repúblicas Bálticas exsoviéticas: Eslovaquia, Eslovenia, Rumania, Bulgaria, Letonia, Estonia, y Lituania. Ambas ampliaciones fueron sentidas como una «victoria para Europa». El cierre del proceso integrador

---

[45] Sobre los viejos y nuevos retos véase José María Beneyto, Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Á. Pérez Sánchez (dirs.), *Europa y Estados Unidos. Una historia de la relación atlántica en los últimos cien años,* Madrid, 2005.

[46] El CCNA implicaba un nuevo concepto estratégico con el que se insistía en el principio de defensa colectiva y se marcaban nuevos retos a la OTAN: la «gestión de crisis», las «misiones fuera de zona» y las «operaciones de mantenimiento de la paz». En la cumbre de Bruselas de enero de 1994 se creaba la Asociación para la Paz (APP) con el objetivo de integrar en ella a los países del extinto Pacto de Varsovia, empezando por la Federación Rusa. Posteriormente, en la cumbre de Madrid de 1997, el CCNA fue sustituido por el Consejo de Asociación Euroatlántico (CAEA).

deberá traer consecuencias enormemente beneficiosas tanto para la Unión Europea en su conjunto al emerger como actor de mayor peso específico en el concierto internacional como para los países de nueva incorporación[47]. La frontera de la Unión alcanzará así los límites de los estados Bálticos, la línea de demarcación oriental de los países de Visegrado y los Balcanes orientales; pero al este de la Unión ampliada quedaría, además de la Federación Rusa, la «zona gris» constituida sobre todo por Ucrania y Bielorrusia: esta situación exige de la Unión Europea un compromiso de seguir apoyando sus transformaciones internas, potenciar la cooperación y disipar los temores de conflictividad latente.

Epílogo: la integración en la unión europea (sigue) en marcha

> ... No calles, corazón, no olvides, no disuelvas / la acusación en las aguas claras del "yo excuso", / no toleres que tibia apatía y miseria / hagan agua bendita del ácido sulfúrico; / arde como una torre de petróleo, con llama / frenética que nunca apaga el vivo viento, / chisporrotea, brasa candente sigue siendo: / señal feroz, ardiente, jamás apaciguada...
>
> Sándor Márai, *¡Tierra, tierra!*

Una vez consumada la primera fase de la denominada «ampliación al Este» con la incorporación a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004 de Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Chequia, Eslovaquia, Hungría y Eslovenia (además de Malta y Chipre), en menos de tres años, a contar desde esa fecha, se produjo el cierre de la segunda fase de dicha ampliación con la incorporación el 1 de enero de 2007 de Bulgaria y Rumania. Pero el proceso de ampliación de la Unión Europea sigue su marcha en el siglo xxi con las negociaciones en curso desde octubre de 2005 para la integración de Croacia y Turquía.

La consolidación de la democracia en los Balcanes occidentales queda todavía por lograrse. El reto de la Unión Europea, a partir de la segunda mitad de los años noventa del siglo pasado, era lograr la consolidación de la paz, de la democracia y del respeto a los Derechos Humanos en la región, teniendo como meta la futura integración de los países de la zona: Albania, Bosnia-Hercegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia (compuesta por Serbia y Montenegro: países oficialmente separados desde mayo de 2006) y la Antigua República Yugoslava de Macedonia. En este sentido, el objetivo básico del «Proceso de Asociación y Estabilización» para esta zona del Viejo Continente consistía en que cada Estado alcanzara los medios necesarios para mantener activo el proceso democrático sobre la base del Estado de Derecho, para poner en marcha una economía social de mercado y así poder consolidarse como candidato po-

[47] En este sentido, sin negar las dificultades para concretar una política de seguridad y defensa común debidos a los diferentes y en ocasiones encontrados intereses de los estados miembros, debe reconocerse que la Unión Europea ha tratado de establecer unas pautas de actuación comunes como garantes de estabilidad interna de los países candidatos y de seguridad de las nuevas fronteras para que la ampliación en marcha sea operativa y haga olvidar el fracaso comunitario en el conflicto yugoslavo.

tencial a la adhesión a la Unión Europea, y que logre así mismo una más estrecha cooperación regional[48] impulsada gracias a un «Programa de Asistencia» (CARDS), lo cual parecía de crucial importancia para lograr la tan deseada estabilidad y es un elemento básico del compromiso de la Unión Europea con los Balcanes occidentales. Finalmente, teniendo en cuenta la normalización conseguida en el ámbito Balcánico, al comenzar el siglo XXI el «retorno de Europa» a Croacia comenzó a hacerse realidad: en el año 2003 este país solicitó oficialmente su ingreso en la Unión Europea, el 18 de junio del año siguiente logró ser candidato a la adhesión y el 3 de octubre de 2005 se dio el visto bueno a la apertura de negociaciones para su incorporación a la Unión (marcando el camino a seguir a los demás países de la región).

Fieles a las palabras de Mustafa Kemal Atatürk: «Occidente siempre ha visto con prejuicios a los turcos, pero nosotros los turcos siempre hemos avanzado sistemáticamente hacia Occidente», desde el final de la Segunda Guerra Mundial y hasta nuestro días las autoridades de Ankara continuaron mirando más a Europa que a Asia, y teniendo en cuenta su situación estratégica (auténtica encrucijada entre Oriente y Occidente), en 1952 pudieron formalizar su adhesión a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). A partir de este momento comenzaron sus contactos con las Comunidades Europeas: el 12 de septiembre de 1963, por el denominado «Acuerdo de Ankara», Turquía y las autoridades comunitarias firmaron el Tratado de Asociación, al que se le añadió un Protocolo Adicional en 1970, y en 1987 presentó su candidatura oficial a la adhesión plena en las Comunidades. En 1996 entró en vigor una unión aduanera para productos industriales y agrícolas transformados, y en diciembre de 1999 el Consejo Europeo de Helsinki prometió a Turquía el estatus de «país candidato» en cuanto cumpliera los criterios políticos de Copenhague. Años después, el Informe de Progreso emitido por la Comisión Europea el 6 de octubre de 2004 señalaba que «Turquía cumplía suficientemente los criterios políticos», motivo por el cual el Consejo Europeo de Bruselas de 17 de diciembre de ese mismo año dio el visto bueno a la apertura de negociaciones para la adhesión, que comenzaban, no sin recelos por parte de algunos estados miembros, también el 3 de octubre de 2005.

[48] Los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de los cinco países de los Balcanes occidentales acordaron en la reunión de Zagreb celebrada el 24 de noviembre de 2000 que «el estrechamiento de las relaciones con la Unión Europea se realizará al mismo tiempo que este proceso de desarrollo de la cooperación regional». «El proceso de estabilización y asociación de los países del sudeste de Europa», Comisión Europea. Informe de la Comisión (Bruselas, abril de 2002).

This page intentionally left blank

La proyección internacional de la unidad europea

Florentino Portero

I. Idealismo e interés en el punto de partida

Desde sus comienzos, en los duros años de la posguerra mundial, hasta nuestros días el proceso de construcción europea se ha movido en la tensión entre el ideal y la necesidad. Es cierto que ya antes de la guerra existía un movimiento pan-europeo, animado por la figura del conde Richard Coudenhove-Kalergi[1], que se hizo más fuerte tras el drama del conflicto bélico, pero este movimiento, este noble ideal, resulta a todas luces insuficiente para comprender el nacimiento y desarrollo del proceso de convergencia europeo. La necesidad jugó un papel determinante.

Cuando el gobierno norteamericano llegó al convencimiento de que las sociedades europeas se sentían débiles y vulnerables, ante el pésimo estado de sus infraestructuras económicas y la creciente amenaza soviética, temió que se vieran abocadas a procesos revolucionarios que convirtieran estos países recién liberados en repúblicas populares o, en el menos malo de los casos, que subordinaran sus políticas exteriores a los dictados del gobierno de Moscú, lo que años después se conocería como finlandización. Éste fue el origen del *European Recovery Program,* o «Plan Marshall». Se trataba de inyectar dinero en el sistema para reactivar lo antes posibles las economías europeas. Era un plan político. La Administración Truman había llegado al convencimiento de que el mejor muro de contención a la expansión del comunismo eran unas clases medias fuertes. Para constituir esta presa había que dinamizar la economía en un tiempo

[1] Sobre el movimiento pan-europeo en el período de entreguerras véase Henri Brugmans, *La idea de Europa, 1920-1970,* Madrid, Editorial Moneda y Crédito, 1972, págs. 49 y ss.

record, y eso no resultaría fácil. De ahí que esta iniciativa político-económica viniera acompañada de condiciones que el tiempo demostró revolucionarias. El dinero norteamericano se situó en un organismo de nueva creación, el Comité de Cooperación Económica Europea, y su reparto se hizo desde una perspectiva global, forzando acuerdos entre las naciones. Desde Washington resultaba evidente que sólo una Europa unida podría contener el expansionismo soviético y que era interés nacional promover ese proceso. El Plan Marshall abrió la puerta hacia una mucha mayor colaboración entre los estados europeos y facilitó la maduración, ya en la década siguiente, del Tratado de Roma[2].

La experiencia de los acuerdos de paz que pusieron fin a la Gran Guerra, y sus fatídicas consecuencias años después, estuvieron también presentes en las mentes de los dirigentes europeos de aquellos años. La humillación infligida a Alemania alimentó el espíritu de revancha, el populismo nacionalista y, a la postre, la aparición del nacionalsocialismo. La gestión de la derrota alemana requería algo más que un castigo ejemplar. Había que facilitar su pronta recuperación, afianzar a una clase política comprometida con los valores democráticos y vincular al renovado estado en la gestión de los asuntos continentales. Las nuevas instituciones europeas no respondían sólo a la necesidad de reconstruir la economía, fortalecer a las clases medias y contener a la Unión Soviética. Otro objetivo a lograr era la recuperación/contención de Alemania, que evitara la reanudación del ciclo derrota-humillación-revanchismo-guerra que tan desastrosas consecuencias había tenido.

El punto de partida tiene pues un componente idealista, el movimiento europeísta, junto a otros que responden a necesidades o intereses: recuperación económica, consecución de una sociedad basada en clases medias con valores democráticos, contención de la Unión Soviética e integración de Alemania. Esta conjunción de elementos variopintos marcó desde el principio un proceso que trataba de superar una historia de fracaso, caracterizada por el nacionalismo, las doctrinas totalitarias y, finalmente, la guerra, pero que no sabía a ciencia cierta a donde iba. Más aún, cualquier intento de definición del modelo de organización a la que se quería llegar se convertía en un punto de discordia, pues ponía en evidencia no sólo las diferentes visiones sino, y sobre todo, las distintas culturas políticas desde las que se partía.

Sin un guión claro sobre el camino a seguir, la historia de la Europa unida es la de un proceso negociador en el que las distintas partes reconocen que el estado-nación no es ya el instrumento idóneo para defender los intereses nacionales, por lo que realizan concesiones a una entidad distinta, que ni es estado ni nación, para dirigir una acción con carácter multilateral. La historia de esta aventura es una secuencia de cesiones y ajustes institucionales que, con el paso del tiempo, proporcionan la visión de un hecho revolucionario pero incompleto. Los estados ni quieren ni, de hecho, pueden dar marcha atrás; la cesión de competencias a las instituciones europeas es extraordinaria; pero sigue sin resolverse el equilibrio último entre Unión y estados.

---

[2] Sobre el Plan Marshall, sus objetivos políticos y su papel como animador del proceso de construcción europeo véase Alan S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1951,* Londres, Methuen, 1984.

II. Europa como modelo

El Viejo Continente había dado pruebas de decadencia desde principios del siglo xx. Esta decadencia se podía valorar comparándolo con otros estados emergentes, pero se hacía mucho más evidente observando sus propias crisis internas. El declive del parlamentarismo liberal; el auge del totalitarismo; dos aterradoras guerras mundiales en las que se experimentó un nivel de violencia y destrucción desconocido hasta entonces; el Holocausto; las purgas en la Unión Soviética... todo ello ponía en evidencia una profunda crisis de valores que parecía anunciar el fin no sólo de la hegemonía europea, sino de su propia civilización.

Ante tanto desastre Europa, cual Fénix, revivió incardinando sus valores centenarios en un nuevo proceso de largo recorrido, la unidad europea. Desde ese nuevo marco resolverían tanto las viejas disputas nacionales como el reto de la solidaridad y la justicia social. El estado de bienestar europeo, sin duda el más avanzado del planeta, mostraba al mundo que la economía de mercado continuaba siendo el mejor modelo económico para generar riqueza, además de ser perfectamente compatible con la distribución de esa riqueza y la generación de servicios sociales de alta calidad: sanidad, enseñanza, pensiones... Europa es una extraordinaria potencia económica, al mismo tiempo que ofrece a sus ciudadanos un bienestar nunca antes conocido. Pero es también un espacio en el que la violencia ha sido superada. Donde las diferencias nacionales se resolvieron por las armas durante siglos, ahora existe concordia; donde fronteras y murallas separaban, ahora autopistas y empresas vertebran un espacio político y ciudadano crecientemente multinacional; donde primaban valores de exclusividad ahora reina un espíritu europeo. Nadie piensa que Alemania o Italia puedan resolver problemas de importancia de forma autónoma, porque son parte estructural de una entidad colectiva.

Desde hace décadas vemos como las empresas se fusionan, se «opan», o realizan acuerdos de colaboración *(Joint ventures)* para poder ser más eficaces en un mercado que se ha hecho global. De la misma manera, en todas partes resulta evidente que los retos del siglo xxi exigen de la colaboración entre estados. Las organizaciones regionales continúan desarrollándose, en unos casos en torno a los problemas de seguridad, en otros por razones de índole política o económica. En este contexto, Europa es un modelo atractivo para el mundo. Su desarrollo económico, su forma de superar viejos problemas históricos, su actitud cívica despierta el interés de gentes de todo el planeta. La historia del proceso es estudiada en todas partes, la bibliografía crece de forma incesante y las bibliotecas están atestadas de trabajos de investigación o divulgación. Europa es para muchos el modelo de civilización, pero no todos piensan igual.

Para unos el auténtico espíritu europeo recaló al otro lado del Atlántico. Aquellos valores que hicieron fuerte a Europa, que aseguraron su crecimiento económico y su expansión por todo el orbe, se encuentran en clara decadencia entre nosotros. Por el contrario, son los que están tras el vigor de la potencia norteamericana. Individualismo, espíritu emprendedor, un estado poco intervencionista, un modelo de bienestar que recae sobre el principio de responsabilidad individual y no sobre las arcas del Estado, dis-

posición a asumir compromisos y a hacer valer sus intereses en cualquier parte del planeta... Dos modelos con resultados a la vista: mayor crecimiento económico, mayor productividad y mayor generación de patentes en Estados Unidos. Una economía al borde del estancamiento, una crisis demográfica, elevados costes de gestión para el conjunto de servicios del estado de bienestar, paro estructural y dejación en el estado la resolución de los problemas sin disposición a ceder en los derechos adquiridos. Si en una orilla priman valores tradicionales del mundo judeo-cristiano, en la otra crece el relativismo[3].

Para aquellos que van más allá del siempre difícil equilibrio entre libertad y solidaridad, para los que rechazan de plano los valores característicos de Occidente, Europa es el ejemplo de la corrupción y de la decadencia. El islamismo, que ve en Occidente al enemigo con el que resulta inevitable un choque de civilizaciones —de la misma forma que el socialismo soviético juzgaba inviable la convivencia entre capitalismo y socialismo sin que el primero contaminara y minara al segundo—, considera a Europa como el ejemplo supremo de la decadencia. Un ámbito en el que el hombre ha abandonado a Dios, se ha entregado al consumismo, la codicia y los bienes materiales hasta el punto de minar su cohesión y convertirse en una entidad débil incapaz de defender sus inexistentes valores y sus demasiado apetecibles bienes. En su visión, el renacimiento del Islam pasa por librarlo de la influencia materialista de Occidente y por derrotar e imponer en sus naciones la *sharia* y la hegemonía islámica. Algo que es posible precisamente por los efectos sobre la población de esa decadencia, que la hace incapaz de luchar y dispuesta a ceder al chantaje del terrorismo.

Para los islamistas Europa y Estados Unidos representan las dos caras de una misma moneda. La naturaleza de sus regímenes y sociedades es la misma, su negativa influencia sobre la evolución del Islam equivalente. Sin embargo, la corrupción de valores ha avanzado más en el Viejo Continente, donde la homosexualidad ha sido reconocida en mayor medida, el feminismo se ha impuesto y el rechazo al uso de la fuerza se ha extendido hasta el punto de plantearse un caso de indefensión voluntaria. El lema «antes rojos que muertos» característico de la Francia de los últimos años de la Guerra Fría, a ojos de los radicales del Islam se ha generalizado a un «antes cualquier cosa que muertos». Si Estados Unidos representa la cara *hard* de Occidente, Europa sería la *soft*[4].

Esta diferencia de caras es asumida por otros muchos, aunque con un contenido no idéntico. Europa está más dispuesta a ensayar fórmulas de colaboración para tratar de resolver problemas complejos, con bajas exigencias de control del uso de los recursos financieros aportados, mientras que Estados Unidos está menos dispuesta a la colabo-

---

[3] Son muchos los ensayos recientes publicados sobre este tema. Es una imagen muy extendida en Estados Unidos. Sobre la fundamentación de esta posición ver Gertrude Himmelfarb, *The Roads to Modernity,* Nueva York, Knopf, 2004. Una vision norteamericana en George Weigel, *The Cube and the Cathedral: Europe, America, and Politics Without God,* Basis Books, 2005. Una vision europea en Marcello Pera y Joseph Ratzinger, *Senza Radici. Europa, relativismo, cristianesimo, islam,* Roma, Mondadori, 2004.

[4] Un ensayo reciente sobre el islamismo y Europa Bruce Bawer, *While Europe Slept. How Radical Islam Is Destroying the West From Within,* Nueva York, Doubleday, 2006.

ración desde el Gobierno, cuando lo hace exige más control del gasto y cambios en el corto y medio plazo y, en último lugar, está preparada para a hacer uso de la fuerza si otra vía no fuera posible para resolver el problema en cuestión[5].

En cualquiera de los casos citados en párrafos anteriores, Europa es una realidad vista desde fuera. En muchas ocasiones, su unidad es más evidente desde fuera que desde dentro de sus fronteras. Puesto que es percibida como tal, se espera de ella una actuación acorde con su prestigio y su capacidad. Como raramente ocurre esto, por razones que más adelante analizaremos, la imagen de Viejo Continente como actor internacional es la de una entidad de efectividad limitada. Mucha gente desea vivir como en Europa, se respeta el camino andado, pero el prestigio de su labor internacional es bajo.

III. Una opción inevitable

En la medida en que los estados cedían competencias y las instituciones europeas las iban recibiendo se iba haciendo más y más evidente la necesidad de dotar a estas últimas de una dimensión mayor. Si la Comisión había llegado a tener un papel determinante en la gestión del comercio, inevitablemente tenía que asumir responsabilidades en el ámbito de las relaciones internacionales. No era posible seguir manteniendo por mucho más tiempo el reparto de papeles entre los estados y la Comunidad, en el que los primeros eran plenamente responsables de la gestión de la política exterior, de seguridad y de defensa, mientras que la segunda se concentraba en el área económica.

En los tratados de Maastricht (1992) y Ámsterdam (1997) se abordó este tema, asumiendo que era necesario dotar a la Unión de una dimensión internacional, en forma de una Política Exterior y de Seguridad Común. Puesto que estas áreas eran competencia de los estados, no de la Comisión, quedaría bajo el ámbito del Consejo. Para dirigirla, en coordinación con los estados, se creaba la figura de un Alto Representante, que asumiría también la Secretaria del Consejo. Era un cargo delicado, pues tenía que ser capaz de dar forma a algo común, cuando la realidad mostraba una amplia diversidad de puntos de vista dentro del Viejo Continente, por lo que requeriría paciencia y habilidad. A la dificultad citada se añadía otra no menor. La Comisión había ido desarrollando su propia dimensión internacional, a partir de su exclusivo ámbito competencial. Con la creación de la PESC y la aparición en escena de Mr. PESC la Unión disponía de dos responsables diplomáticos, aunque, de hecho, carecía de una auténtica política exterior. El hecho era expresión del grado de desarrollo del proceso de convergencia. Los estados no estaban dispuestos a realizar tamañas concesiones a la Comisión, pero entendían

[5] Sobre las diferentes perspectivas europeas y norteamericanas en política exterior véase Robert Kagan, *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order,* Nueva York, Vintage Books, 2004. Robert Cooper, *The Breakings of Nations. Orden and Chaos in the Twenty-First Century,* Nueva York, Atlantic Monthly Press, 2004.

que tenían que avanzar, y avanzar mucho, en la coordinación de sus políticas exteriores. Pero por fácilmente comprensible que fuera el origen de tan paradójica situación, no dejaba de ser una fuente inagotable de tensiones entre los responsables de ambos puestos y una manifestación pública de lo anacrónico del entramado jurídico-institucional. Si la aparición de los dos nuevos pilares era una muestra del dinamismo del proceso, lo era también de la inadecuación de los instrumentos de los que se había dotado. Para que la Unión pudiera desarrollar correctamente su nueva dimensión internacional resultaba imprescindible un nuevo tratado con vocación refundacional, «constitucional», que implicara un auténtico salto adelante.

El rodamiento de esta nueva política exterior y de seguridad común, con el trasfondo de la Crisis de los Balcanes, puso en evidencia hasta qué punto era inviable sin una equivalente política de defensa, algo ya previsto en el Tratado de Maastricht. De nuevo un tema llevaba a otro, siempre en la misma dirección: que la Unión fuera asumiendo el conjunto de las políticas propias de un estado, dejando a éstos la gestión subsidiaria. Este proceso no sólo era el resultado de la propia inercia de la convergencia europea. Podemos destacar algunas circunstancias que fueron determinantes en su desarrollo.

Crisis de los Balcanes

La descomposición de Yugoslavia como consecuencia de la crisis de la Unión Soviética, del fin de la utopía comunista y de la emergencia de viejos movimientos nacionalistas, colocó a la Unión Europea en una delicada situación. No era posible quedarse de brazos cruzados ante la crisis humanitaria en curso. Puesto que era un problema exclusivamente europeo, que no representaba una crisis de seguridad mayor, Estados Unidos no tenía porqué intervenir. La Administración Clinton así lo entendió. Era una responsabilidad europea, pero los europeos no sabían qué hacer, carecían de un marco institucional apropiado desde el que intervenir y, tras años de protectorado norteamericano, andaban faltos de arrestos para involucrarse militarmente en un área que a lo largo del tiempo había resultado ser una trampa para distintas grandes potencias. Los europeos tuvieron que humillarse y solicitar repetidamente a Estados Unidos que asumiera, una vez más, el liderazgo europeo en la resolución de esta crisis. Las voces contrarias en Washington fueron muchas y relevantes ¿Por qué había que poner en peligro vidas norteamericanas si era una crisis menor y europea? ¿No llevaban años los europeos quejándose del liderazgo norteamericano y demandando una mayor autonomía? Clinton finalmente cedió a las demandas, preocupado por el efecto que la crisis podía tener en la cohesión de la Alianza Atlántica. El principio de solidaridad podía deteriorarse si Estados Unidos despreciaba las demandas de sus aliados. Por otro lado, la crisis humanitaria podía finalmente llegar a Macedonia, lo que podría involucrar a Grecia y Turquía, agravando un viejo conflicto que ya había creado serios problemas a la Alianza. A la humillación de tener que reconocer que no se era capaz de afrontar una crisis de esas dimensiones y, por lo tanto, verse obligado a solicitar la intervención norteamericana, se sumó otra más: la de ver como el

mando norteamericano actuaba con tanta eficacia como desconsideración hacia sus aliados. No había consultas, salvo con el Reino Unido, sólo comunicaciones *a posteriori*. Europa aprendió en Balcanes que necesitaba una capacidad de seguridad y de defensa propia.

Inicio de la crisis de la OTAN

La Alianza Atlántica es un sistema de defensa colectivo que representa el compromiso de Estados Unidos con la defensa de Europa ante la amenaza soviética. Desaparecida ésta última la Alianza había perdido su sentido fundacional, el pegamento que había garantizado su cohesión. Resultaba a toda luz evidente que los intereses de europeos y norteamericanos eran en gran medida comunes y que tendrían que seguir trabajando juntos para garantizar su seguridad. Pero el nuevo entorno estratégico, a juicio de muchos europeos, ya no hacía necesario el Protectorado norteamericano, ni su tantas veces agobiante liderazgo. La OTAN debía continuar existiendo, pues su utilidad como foro de seguridad estaba fuera de toda discusión, pero los europeos debían ahora avanzar en un sistema de seguridad y defensa propio y exclusivo, en el marco de su proceso de convergencia.

Búsqueda británica de liderazgo en Europa

Tras el fin del largo período de hegemonía conservadora en el Reino Unido, iniciado por Thatcher y concluido por Major, la nueva mayoría laborista, liderada por Tony Blair, trató de adoptar una nueva política hacia Europa con un tono más positivo y de colaboración, aunque sin afectar a las diferencias fundamentales de este país con el proceso de convergencia, como eran la moneda única y el Tratado de Schengen. Si el Reino Unido había quedado voluntariamente fuera del primer y tercer pilar de la Unión y, al mismo tiempo, quería jugar un papel relevante en la política europea sólo le quedaba el segundo pilar como ámbito de acción. Para Blair éste era, además, un espacio cómodo. El Reino Unido posee el ejército más capaz entre los europeos, con una continuidad en el ejercicio de su actividad. Para la clase dirigente y el alto mando de este país, el uso de la fuerza en el mayor número de ocasiones se realizará en conjunción con otros ejércitos. Previsiblemente serán escasas las situaciones puramente militares en que las Fuerzas Armadas británicas tendrán que actuar solas. Una propuesta europea no planteaba ninguna dificultad, siempre y cuando no fuera entendida como una alternativa a la Alianza Atlántica. Éste fue el origen de la Cumbre anglo-francesa de St. Malo, punto de partida de la primera iniciativa de seguridad y defensa europea, que quedaría abortada tras la crisis europea por la Guerra de Iraq[6].

[6] He desarrollado este tema en Florentino Portero, «Las instituciones de seguridad europeas», en *Revista Española de Defensa* (febrero de 1999), págs. 26 a 28.

Búsqueda francesa de una alternativa al liderazgo norteamericano

Para Francia Europa no ha sido nunca un ideal, sino un instrumento de proyección nacional. Con el Reino Unido fuera, parcial o totalmente, y Alemania dentro, Europa suponía el marco institucional para evitar una nueva hegemonía alemana y consolidar la hegemonía francesa. Sin embargo, el propio proceso de convergencia exigía continuamente a Francia concesiones dolorosas. El derribo del Muro de Berlín y la descomposición de la Unión Soviética hicieron posible la unificación alemana, un país de sesenta millones de ciudadanos con la economía más potente del continente. Para François Mitterand, entonces Presidente de Francia, la única opción viable para contener lo que parecía la inevitable emergencia de una hegemonía alemana era huir hacia delante, profundizando en el proceso de unificación. Asumido que Francia sólo podía ser grande empapando las instituciones europeas de su propia cultura, la clase dirigente gala creyó llegado el momento de comenzar el «desenganche» con Estados Unidos. No se trataba de iniciar una política antinorteamericana. Europa y Estados Unidos seguirían necesitándose durante mucho tiempo y tenían que ser capaces de actuar conjuntamente cuando los intereses mutuos así lo requirieran. De lo que se trataba era de mantener la OTAN, pero sin adaptarla al nuevo entorno estratégico, mientras se concentraba toda la energía en desarrollar el segundo pilar de la Unión. Europa sería entonces más autónoma y podría comenzar a jugar un papel más relevante en la escena internacional, tratando de equilibrar la influencia de la «hiperpotencia» norteamericana con un acercamiento a Rusia y China.

La asunción por parte de la Unión Europea de competencias en los ámbitos de política exterior, seguridad y defensa tenía que provocar cambios en el entramado de seguridad occidental. La Alianza Atlántica fue el resultado de la colaboración de un conjunto de estados. Pero desde el momento en el que algunos de esos estados formaban parte de la Unión Europea y ésta comenzaba a desarrollar estructuras y políticas de seguridad y defensa era inevitable que ese proceso acabara afectando a la Alianza. De ahí que en 1994 la OTAN creara en su propio seno la Identidad Europea de Seguridad y Defensa, para coordinar mejor la acción de ambos organismos y utilizar de la mejor manera posible los recursos propios.

Vista desde la otra orilla del Atlántico la transformación en curso planteaba algunas dudas. Por una parte parecía la lógica consecuencia de un proceso de convergencia que venía de muy atrás y que podía tener consecuencias positivas tanto para Europa como para sus aliados americanos. Por otra, surgía la duda de si sólo era una operación de «desenganche» europeo, en el marco de una estrategia dirigida a conformar una Europa autónoma y a poner fin a la Alianza. En palabras de Henry A. Kissinger,

> From a long-range point of view, a European military capacity is a logical parallel to the emergence of a European political identity. And such a force is bound to have a certain capacity for autonomous action, much as the various national forces do, whether or not they are technically assigned to NATO. The worrisome aspect of the Euro-

pean Force is that its autonomy seems to be treated as its distinguishing feature, and cooperation with NATO appears to be conceived as a special case[7].

Las sospechas norteamericanas han sido alimentadas por determinadas declaraciones de dirigentes y analistas europeos, ansiosos de consumar sus propios ideales. Pero, al mismo tiempo, han sido desestimadas por los hechos, no por fidelidad a los principios atlantistas sino por falta de interés en dar credibilidad a ambas instituciones. La escasa inversión en defensa de la mayor parte de los estados europeos hace que sus fuerzas tengan un bajo nivel de operatividad lo que, por consiguiente, afecta por igual a la Alianza Atlántica y a la Unión Europea. Mientras esta situación no se revierta, lo que no parece vaya a ocurrir en un tiempo breve, la cohesión de la OTAN se irá erosionando y la dependencia de la Unión Europea respecto de las Fuerzas Armadas norteamericanas seguirá siendo muy grande.

IV. Una opción contradictoria

Europa ha asumido que necesita refundar la Unión desde una base nítidamente política. Sólo entonces podrá superar, entre otras, las disfunciones que se vienen produciendo en su acción exterior y desarrollar ésta plenamente, tal como exige la ciudadanía y como apunta el proceso de convergencia en marcha. El trabajo realizado hasta la fecha por el Alto Representante ha sido relevante. Las reuniones periódicas de los directores políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores han permitido un mejor conocimiento de las perspectivas ajenas, todo ello en un ámbito discreto y a través del trabajo cotidiano de diplomáticos profesionales. De particular utilidad ha sido el análisis temprano de crisis emergentes, que ha hecho posible el estudio y evaluación conjunto, base para el establecimiento de una posición común. Sin embargo, esta demanda de unidad choca con la realidad. Europa no está preparada para tal cometido y son varias las circunstancias que obstaculizan este objetivo.

Europa se compone de naciones que tienen en común su pertenencia a un entorno cultural determinado, que han compartido una historia, pero también que han vivido experiencias distintas y que han desarrollado culturas políticas diferentes. El Reino Unido y Francia son dos grandes potencias con una activa presencia en todo el planeta desde hace siglos y que no tienen reparo en hacer uso de la fuerza cuando lo consideran oportuno para defender sus intereses nacionales. Por el contrario, son muchos los estados que por tamaño, por razones históricas o por ejercicio del neutralismo rechazan jugar una activa política internacional y, por lo tanto, apuestan por una Europa replegada sobre sí misma, abierta al comercio, pero cerrada a experiencias internacionales más arriesgadas o que impliquen el uso de la fuerza. Todas estas visiones son legítimas y ninguna es más europea que otra. Sencillamente Europa ha sido y es plural y no resulta fácil establecer un punto de convergencia.

---

[7] Henry Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century,* Nueva York, Simon & Schuster, 2001, pág. 58.

Cuando las diferencias entre las perspectivas de unos estados y otros es tan grande y la presión política exige la toma de una posición común en el Consejo la tendencia es establecer un acuerdo de mínimos, una posición tan insustancial que no evita la decepción de la población pero que consolida la imagen de un organismo incapaz de jugar un papel relevante en la escena internacional. Este hecho se hace más evidente ante la paralela actuación de determinadas diplomacias europeas. Las grandes naciones tienen agendas propias, resultado tanto de su historia como de sus intereses, que a menudo resultan contradictorias entre sí. Es impensable que en un tiempo breve se produzca un cambio tal que lleve a la desaparición de estas características particulares. El Reino Unido y Francia son naciones que han ido perdiendo, de forma gradual, peso en la escena internacional. De una etapa anterior les queda su condición de miembros de pleno derecho, con capacidad de veto, en el Consejo de Seguridad. De hecho ese es el principal activo de ambas diplomacias. Francia y el Reino Unido están obligadas a pronunciarse sobre cada hecho relevante que acontece en la escena internacional y lo hacen desde perspectivas exclusivamente nacionales. Unas perspectivas que, a pesar de que ambas naciones son europeas, muy a menudo no son coincidentes. Ante la situación anacrónica en que el Consejo de Seguridad se encuentra hay en marcha un proceso de reforma. Otra gran potencia europea, Alemania, exige con todo derecho entrar a formar parte con carácter permanente de este Consejo, aunque se vea obligada a renunciar a la capacidad de veto. En el caso de que Alemania entrara, otro estado europeo consolidaría allí su posición, lo que revertiría en el desarrollo de otra posición propia.

Una acción exterior requiere varios elementos presentes a lo largo de la Historia: identidad, reconocimiento de intereses, definición de objetivos, disposición al uso de la fuerza si fuera necesario. Ninguno de estos cuatro elementos está presente hoy en la Unión Europea. Más aún, una de las características de nuestro tiempo es la generalización de una actitud relativista, que facilita la disolución de la idea de estado-nación y del conjunto de valores que han caracterizado a Europa, pero que no facilita la constitución de una alternativa. Junto al relativismo hallamos otra novedad característica del pensamiento contemporáneo: la idea de que la paz es un derecho adquirido, como el acceso a la sanidad pública o las vacaciones pagadas, así como que la guerra es un mal en sí mismo. Durante siglos se consideró que la paz era el resultado de una acción disuasoria o preventiva, llevada a cabo con decisión y continuidad. Es evidente que hoy Hitler lo tendría mucho más fácil, que sería difícil encontrar personas dispuestos a sacrificarse por la soberanía nacional y por la libertad individual. Si la paz es un derecho y su logro depende sólo de nuestra voluntad, la acción exterior queda seriamente condicionada. Las Fuerzas Armadas se reducen en tamaño y capacidades y dejan de cumplir el papel complementario a la diplomacia que han ejercido durante años. La labor del embajador estuvo siempre condicionada a la disuasión que proyectaban las capacidades militares que le avalaban. De esta forma se hacía evidente cuales eran los riesgos en el caso de que la vía negociada fracasara. Hoy la diplomacia actúa sin ese respaldo, enviando involuntariamente el mensaje de que el no acuerdo puede tener un coste cero.

El desarrollo de una dimensión internacional de Europa va unido al debate sobre las relaciones trasatlánticas. En unos casos la voluntad de ruptura del vínculo que ha dado estabilidad y seguridad al Viejo Continente es pública. En otros, surge continuamente

la duda sobre si es posible o no mantener unas relaciones estrechas con Estados Unidos, a la vista de las importantes diferencias sobre cómo afrontar los grandes problemas de nuestro tiempo. Sea cual sea la posición, no parece discutible que las amenazas son las mismas a ambas orillas del Atlántico, como son también idénticos los intereses a defender. Europa se está desenganchando de Estados Unidos, al mismo tiempo que su dependencia en términos de seguridad y defensa no deja de aumentar, ante la falta de inversiones y de políticas comunes en el Viejo Continente.

Con todos sus problemas el proceso de convergencia europeo sigue adelante. Según penetra en ámbitos propiamente políticos las dificultades son mayores. Se está negociando sobre el núcleo histórico de la soberanía: orden público, justicia, diplomacia, defensa y hacienda y la renuncia por parte de los estados a parte de estas competencias no puede ser fácil. Sólo con el paso del tiempo se irá consolidando una opinión pública europea, que aporte la base para una acción exterior que vaya más allá de un mero acuerdo entre perspectivas nacionales. Por otro lado, la historia del proceso de unificación es también la historia de cómo el reconocimiento de la imposibilidad de que los estados puedan afrontar con éxito determinados retos ha llevado a formidables saltos adelante en la construcción de una Europa unida. En un mundo global los estados europeos carecen del tamaño crítico para poder actuar como actores de referencia. De la misma forma que las empresas constituyen *joint ventures* o se unen para poder competir con garantías, los europeos necesitan desarrollar una política común. Sin embargo, de nada valdría disponer de unas estructuras institucionales si no se tiene una clara conciencia de qué se quiere defender y voluntad para ello.

This page intentionally left blank

Europa entre dos siglos: De la caída del muro a la «unificación» europea

Salvador Forner Muñoz

I. El reforzamiento de la integración en el contexto de una nueva Europa

El 11 de noviembre de 1989 la noticia de la caída del muro de Berlín sorprendía a la opinión pública y a los dirigentes políticos del mundo occidental[1]. Después de más de cuarenta años de división en los que media Europa había estado sometida a regímenes comunistas, se abría simbólicamente con dicha fecha un nuevo período histórico cuyas consecuencias sobre el proceso de integración comunitaria iban a manifestarse muy rápidamente. La trascendencia de dicha fecha como apertura de una nueva era tuvo su reflejo en la gran polémica suscitada por la publicación del trabajo de F. Fukuyama, *¿El fin de la historia?*[2]. Polémica de grandes resonancias, debe decirse, más como consecuencia del fervor de los detractores de Fukuyama que de la propia obviedad de sus tesis. La percepción de que la democracia liberal, la economía de mercado y la modernidad se han convertido desde finales del siglo xx en el modelo más deseable, por el momento, para el futuro de la humanidad es fruto de la propia constatación del trágico fracaso histórico de las alternativas globales a dicho modelo. De ahí a pensar que el mundo ha entrado en una era sin conflictos ni contradicciones hay un gran

[1] Los pronósticos sobre la caída del comunismo en Europa fueron muy escasos. Las pocas excepciones pueden verse en: S. M. Lipset y Gyorgy Bence, «Anticipations of the Failure of Communism», *Theory and Society,* 23, 2, págs. 169-210.

[2] La versión original del artículo puede verse en Francis Fukuyama, «The End of History», *The National Interest,* 1989, http://www.unc.edu./-rlstv/Text/Fukuyama%20End%20of%20History.pdf [10 de septiembre de 2006].

trecho que, desde luego, Fukuyama no recorre, aunque así se lo achaquen sus críticos, con una mezcla de tergiversación y deliberada ignorancia del auténtico significado de la expresión que daba título a su ensayo.

Desde luego, para la Europa comunitaria, la desintegración del bloque comunista y la apertura a la democracia y a las libertades políticas y económicas de los países del Este significaba, precisamente, el triunfo de ese modelo, es decir, de los postulados sobre los que, desde la segunda posguerra, se había fundamentado el proceso de integración. El «final de la historia», en el sentido no tergiversado de la expresión, adquiría aquí una materialización visual que se traducía en la aparición de un nuevo orden europeo y en la unificación de Europa desde el punto de vista de los valores comunes del liberalismo constitucional, la democracia política y la economía de libre mercado[3].

El colapso de los regímenes comunistas y el final de la división de Europa en dos bloques antagónicos llegaban en momentos de acentuado optimismo y de autoconfianza en el proceso de integración europea por parte de los países comunitarios. La incorporación formal de España y Portugal a las Comunidades Europeas en 1985[4] había supuesto la culminación de la ampliación hacia el sur y el inicio de un nuevo impulso en la construcción de la unidad europea. El Acta Única Europea, firmada en 1986, había entrado en vigor en julio de 1987 y significaba una clara apuesta de futuro para la profundización del proceso comunitario. El nuevo texto legal, que reformaba los tratados anteriores, establecía la fecha del uno de enero de 1993 como meta de llegada a la completa realización del mercado interior europeo, es decir, a la libre circulación de mercancías, trabajadores, capitales y servicios. Se ampliaban también las facultades del Parlamento Europeo, con el denominado procedimiento de cooperación, y se abrían nuevos ámbitos institucionales con la oficialización del Consejo Europeo, como órgano compuesto por los jefes de Estado o de gobierno de los países miembros que debería reunirse al menos dos veces al año.

Más allá del indudable avance que suponía el contenido del Acta Única, cabe destacar que era el contexto social, económico y político del momento el que resultaba bastante propicio para las expectativas futuras del proceso de integración. Europa occidental estaba viviendo una etapa de estabilidad democrática sin precedentes y las reformas de Gorbachov en la Unión Soviética estaban sirviendo para introducir un clima de distensión en las relaciones Este-Oeste también inédito hasta entonces. Por increíble que resulte, nadie parecía atisbar en aquellos momentos la inminente trasformación geopolítica que en poco más de dos años iba a experimentar Europa y el nuevo escenario que habría de afrontarse. Los perspectivas de ampliación de la Comunidad Europea se circunscribían, sin otro horizonte de futuro, a Austria y a los países escandinavos[5] que, por sus coordenadas sociales y económicas, no planteaban ningún problema de adaptación

---

[3] Sobre las analogías entre este nuevo orden europeo y el que se configuró teóricamente para la segunda posguerra (Yalta, Potsdam), quebrado posteriormente con el comienzo de la guerra fría, véase Georges-Henri Soutou, «Was there a European Order in the Twentieth Century? Form the Concert of Europe to the End of the Cold War», *Contemporary European History,* 9, 3, 2000, págs. 350 ss.

[4] La firma de los Tratados de Adhesión se produjo el 12 de junio de 1985, con entrada en vigor en enero de 1986.

[5] Las solicitudes formales de adhesión de dichos países se produjeron en 1989 (Austria), 1991 (Suecia) y 1992 (Finlandia y Noruega).

al núcleo comunitario. Por lo que se refiere a la situación económica, la segunda mitad de la década de los ochentas constituyó un período de indudable recuperación o, al menos, estabilización para los países de la Comunidad, con la consiguiente actitud mayoritariamente favorable de las opiniones públicas ante el proceso unitario. Pero quizá el factor más influyente para explicar el optimismo y la confianza de aquellos años lo constituya la existencia de liderazgos políticos muy consolidados y de un clima de entendimiento entre los mismos con respecto al proyecto europeo. François Mitterand en Francia, Helmut Kohl en Alemania o Felipe González en España eran dirigentes con una marcada impronta europeísta. Incluso Margaret Thatcher, reticente ante la profundización del proceso, tenía la virtud de su claridad y de sus actitudes totalmente previsibles ante dicho proyecto. Esa sintonía europeísta entre los dirigentes políticos de los principales países comunitarios se completaba con el impulso y el entusiasmo del Presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, cuyo protagonismo y liderazgo marcarán la historia de la construcción europea entre 1985 y 1995.

No es extraño, pues, que en esa clima de estabilidad y confianza, cuyos momentos culminantes iban a coincidir prácticamente en el tiempo con la implosión política de la Europa central y oriental, se esbozase un proyecto tan ambicioso y decisivo para la unidad de Europa como la creación de una Unión Europea. Lo paradójico e inquietante es que ese salto hacia delante iba a materializarse no desde la estabilidad, la confianza y el optimismo que lo habían propiciado sino en un nuevo contexto, definido, nada más y nada menos, por la emergencia de la «otra» Europa y la configuración del nuevo orden europeo posterior a la guerra fría. Por una ironía de la historia, desde 1989 empezó a representarse en Europa una función que iba a mantenerse impertérrita a pesar de que los decorados habían cambiado y ya no se correspondían con el libreto de la misma[6]. En el Acta Única se había planteado ya la voluntad de caminar hacia una Unión Política y Económica y sobre esos antecedentes comenzaron en 1990 los trabajos de dos Conferencias Intergubernamentales que deberían abordar respectivamente el avance comunitario en el terreno político y la creación de una Unión Económica y Monetaria.

El resultado final del proceso de negociaciones intergubernamentales fue el acuerdo de los doce Estados miembros, adoptado en la ciudad holandesa de Maastricht el 7 de febrero de 1992, de aprobar el texto de un nuevo Tratado en el que se establecían los requisitos, procedimientos y plazos para constituir la Unión Monetaria Europea, se apuntaban avances sobre política exterior y de seguridad así como de cooperación en materia de justicia y policía, y se introducía una ciudadanía europea en superposición a las ciudadanías de los nacionales de los distintos Estados miembros. La significación positiva del Tratado de Maastricht[7] para el proceso de integración comunitaria no puede ponerse en duda. No obstante sí cabe plantearse que, en relación con las expectativas generadas tras la aprobación del Acta Única, los objetivos del Tratado parecían que-

---

[6] Véase Enrique Banús, «Del Acta Única al 98 (de nuevo un año decisivo): presente y futuro de la Unión Europea», *XXIV Programa de Historia* (texto inédito), Pamplona, 1997, pág. 5.

[7] Una buena síntesis sobre la significación del Tratado, y sus limitaciones, en el marco del proceso de construcción europea en: Santiago Ripoll Carulla, *La Unión Europea en transformación. El Tratado de la Unión Europea en el proceso de integración comunitaria,* Barcelona, Ariel, 1995.

darse cortos, con la excepción, claro está, de la apuesta por la moneda única europea y de las implicaciones económicas que la consecución de la misma suponía para los distintos Estados miembros. Por otra parte, tampoco el Tratado respondía ya a las nuevas condiciones que se habían abierto en Europa tras la caída del muro de Berlín. No es casual por ello que en el mismo, como consecuencia de sus limitaciones, se incluyese ya el anuncio de una futura Conferencia Intergubernamental para su reforma.

Desde la aprobación del Tratado de la Unión Europea en Maastricht hasta su entrada en vigor casi dos años después, el contexto económico, político y social de Europa experimentó notables cambios. En general, puede decirse que con la década de los noventas se dio paso a una situación de escepticismo e incertidumbre con respecto al proyecto de integración europea que contrasta significativamente con la del período inmediatamente anterior. Más que en la sociedad política, que con muy ligeras excepciones permanece cohesionada en torno al proyecto europeo, es en la sociedad civil europea donde empiezan a detectarse síntomas de distanciamiento con respecto a dicho proyecto. El propio proceso de ratificación del Tratado estuvo salpicado de accidentes imprevistos como la división prácticamente al cincuenta por ciento de la ciudadanía francesa en el referéndum de ratificación del 20 de septiembre de 1992, que anunciaba ya el rotundo rechazo que años más tarde iba a cosechar el Tratado Constitucional. Pocos meses antes, en junio de 1992, los daneses habían rechazado en referéndum el Tratado y hubo que improvisar una «segunda vuelta»[8] para que por fin, el 18 de mayo de 1993, Dinamarca se pronunciase a favor. A todo esto, en Alemania no se despejó el horizonte de la ratificación hasta que el Tribunal Constitucional se pronunció a favor de la constitucionalidad de la Ley alemana por la que se había ratificado el Tratado.

El Tratado de Maastricht entraba en vigor en una Europa que muy poco tenía que ver ya con la de apenas unos pocos años atrás. La evidencia de que había comenzado una nueva etapa llena de desafíos e incertidumbres había tenido su expresión más significativa en la reunificación de las dos Alemanias, impulsada por el canciller de la República Federal Helmut Kohl en 1990[9]. La repercusión de la misma sobre la economía alemana y, consiguientemente, de los países europeos occidentales no tardó en manifestarse. La situación de deterioro económico y de infraestructuras de la antigua Alemania comunista superaba con creces las peores previsiones y obligaba a un trasvase de recursos de cuantiosas proporciones. La reunificación resultaba moral e históricamente irreprochable pero quizá se produjo de forma excesivamente precipitada. La aparición de la nueva Alemania afectó notablemente al hasta entonces gran motor de la integración europea, porque asumir la carga de la parte oriental resultó ser —económica, social y psicológicamente— mucho más costoso de lo esperado y originó un cambio en sus prioridades del que, lógicamente, se resintieron los demás socios europeos. La reunificación se produjo además en momentos en los que el ciclo económico entraba en

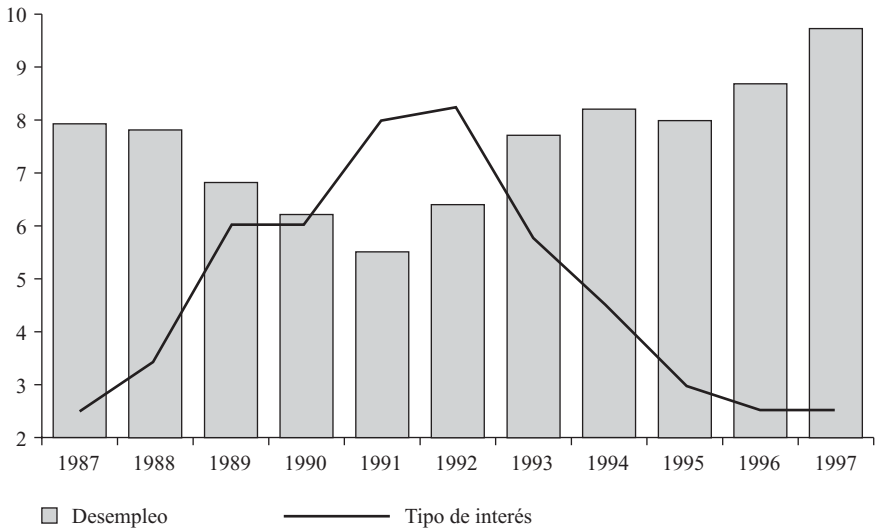
[8] En el Consejo Europeo, reunido en Edimburgo el 11 y 12 de diciembre de 1992, se acordó ofrecer a Dinamarca la posibilidad de celebrar un segundo referéndum sobre la ratificación del Tratado.

[9] La reunificación se produjo el 3 de octubre de 1990, apenas un años después de la caída del muro de Berlín. Como consecuencia de la misma, los territorios de la antigua Alemania del Este se incorporaron de pleno derecho a las Comunidades Europeas.

muchos países europeos en una fase recesiva que se agudizó como consecuencia de la subida del tipo de interés del marco.

Por si ello fuera poco, la liberalización de los flujos de capital, que se originó como consecuencia del cumplimiento del Acta Única Europea sobre realización del mercado interior, acentuó las presiones especulativas sobre las divisas de los países pertenecientes al Sistema Monetario Europeo[10]. La regulación de los intercambios monetarios, por medio del establecimiento de paridades y la fijación de bandas de fluctuación, había funcionado razonablemente bien hasta esos momentos y había contribuido a incrementar la confianza sobre la necesaria culminación del mercado común. Era precisamente ese éxito, al favorecer la libre circulación de capitales, el que desencadenaba ahora la crisis de uno de los instrumentos que habían contribuido a su alcance. En septiembre de 1992, la libra británica y la lira italiana abandonaron el mecanismo del sistema de cambios y, meses después, la peseta y el escudo portugués se vieron sometidos a fuertes presiones que obligaron a sucesivas devaluaciones. El 2 de agosto de 1993 se ampliaron al 15 por 100 las bandas de fluctuación del Sistema lo que en la práctica significaba suprimir la regulación de intercambios y pasar a un sistema de libre flotación de las divisas europeas.

FIGURA 12.—Tasa de desempleo (%) y tipo de interés (%) en Alemania. 1987-1997



Fuente: Eurostat.

[10] No toda la responsabilidad de las turbulencias monetarias puede achacarse a la especulación en los mercados de divisas. De hecho, la influencia de la especulación no puede explicar en exclusiva el fenómeno de la inestabilidad monetaria por su escasa participación en el volumen total de transacciones monetarias. Por el contrario, hasta ciertos niveles, la especulación es un factor que asegura el buen funcionamiento de los mercados monetarios al contribuir a la liquidez en los mismos (cfr. Eric Izraelewicz, «La flotación de Europa» y Ramón Tamames, «El Sistema Monetario Europeo», ambos artículos en *Política Exterior,* VII, 35, otoño de 1993, págs. 49-53 y 82-87).

La incertidumbre económica con la que se abre la década de los noventas, agravada por las consecuencias de la reunificación alemana y la crisis del Sistema Monetario, traducía por un lado los desequilibrios internos de los países de la Unión pero también, de alguna forma, el comienzo de la crisis del modelo social y económico sobre el que hasta entonces se había basado el desarrollo de Europa occidental. Internamente quedaba claro que la estabilidad monetaria de los años precedentes, con haber resultado positiva, no era reflejo de una convergencia real de las economías de los distintos Estados miembros. Las turbulencias monetarias de 1993 tuvieron la virtud de manifestar la necesidad de esa convergencia reafirmando, por tanto, las exigencias establecidas en el recién aprobado Tratado de la Unión Europea para el acceso a la Unión Monetaria. Se confirmaba también que no podía haber mejor mecanismo de estabilidad de los intercambios monetarios para asegurar un óptimo funcionamiento del mercado único que la moneda única europea, a la que convenía acceder lo más rápidamente posible. Pero las recetas para la convergencia establecidas en Maastricht no sólo resultaban de aplicación para conseguir una homogenización de las políticas macroeconómicas de los distintos Estados miembros sino que servían también para marcar unos límites al desmesurado aumento del gasto público en una gran parte de los países comunitarios. El Estado de bienestar a la europea había comenzado a pasar factura disparando el endeudamiento como consecuencia de abultados y sucesivos déficits presupuestarios. Los requisitos establecidos en el Tratado de Maastricht para el acceso a la moneda única planteaban la necesidad de un nuevo horizonte de estabilidad presupuestaria y reducción de la deuda pública, tarea a la que pocos países europeos podían sustraerse, incluyendo a la hasta entonces económicamente virtuosa Alemania, afectada ahora por los males de la reunificación. Claro está que las reales o imaginarias consecuencias del ajuste planteado en el Tratado de la Unión inquietaban a algunos sectores de la opinión pública que reaccionaban ahora con mucho menos docilidad de la que había sido habitual hasta entonces en el proceso de integración europea. Se abrió así, en los últimos años del siglo XX, una tendencia de desconfianza de la sociedad civil hacia sus políticos y de creciente temor ante las incertidumbres sobre el desarrollo económico con pleno empleo y el mantenimiento del Estado de bienestar, bases en las que había descansado el amplio consenso anterior sobre la integración comunitaria.

La incertidumbre sobre el mantenimiento de los logros económicos y sociales conseguidos a lo largo del proceso comunitario se agravaba ante la perspectiva de una futura incorporación a la Unión Europea de los países pertenecientes al antiguo bloque comunista. En la cumbre de Copenhague del 21 y 22 de junio de 1993 se abrió ya la posibilidad de una ampliación hacia dichos países y, posteriormente, en el Consejo Europeo celebrado en Essen los días 9 y 10 de diciembre de 1994 se pondría en marcha el proceso de preadhesión. Aparte de las dificultades institucionales que una ampliación de tales dimensiones planteaba, se producía también una gran inquietud por las consecuencias que la incorporación de nuevos Estados miembros con un nivel de renta muy inferior al de la Europa comunitaria y con importantes sectores agrarios podría tener en la redistribución de ayudas y fondos europeos.

La propia imagen y legitimación internacional de la Europa comunitaria iba a verse muy deteriorada en la década de fin de siglo como consecuencia del conflicto balcá-

nico. Resultaba paradójico que, a pesar de los propósitos de asumir un protagonismo en política exterior y de seguridad, Europa no fuera capaz de intervenir en su propio territorio para evitar el genocidio que se estaba perpetrando en Bosnia. Inhibición más paradójica todavía si se tiene en cuenta que muy poco antes, en 1991, había entrado en guerra contra Irak en apoyo de Estados Unidos para restablecer el orden internacional[11]. El espectáculo de las operaciones de limpieza étnica a las puertas de la recién creada Unión Europea aportaba el recuerdo de tiempos que parecían ya superados en una especie de bucle vengativo de la historia[12]. Y lo peor es que, aunque esa no fuera la causa del conflicto, todo había comenzado con una política errática y desunida de los distintos Estados miembros, incapaces de ver lo que podía significar la destrucción precipitada de la antigua Yugoslavia.

Era la propia Comisión Europea la que, al realizar un análisis del decenio transcurrido desde el Acta Única hasta el año 1996, detectaba la indudable inflexión que en todos los aspectos se había producido a comienzos de los noventa y que, del optimismo y la confianza anteriores, había dado paso a lo que, en significativa expresión acuñada en la época, comenzó a denominarse «euroescepticismo». Los motivaciones económicas tenían un indudable peso en ese cambio de actitud de las opiniones públicas europeas pero, como se afirmaba en la *Agenda 2000:*

> Las dificultades encontradas también fueron de orden político y psicológico. El debate sobre la ratificación del Tratado de Maastricht demostró que los ciudadanos se habían visto sorprendidos por una aceleración institucional a la que no se sentían asociados. La importancia cobrada por la Unión en la vida cotidiana contrastaba con la persistencia o el agravamiento de sus propias dificultades. A causa de la importancia adquirida por la Unión, los ciudadanos esperan mucho de ella. Desean ser escuchados y asociados, quieren respuestas a sus preocupaciones, sean éstas el paro, el deterioro del medio ambiente, la salud pública, la droga y la delincuencia o la inestabilidad a las puertas de Europa[13].

---

[11] Una interesante reflexión sobre la debilidad de Europa en política internacional a propósito del conflicto en Bosnia en: Norbert Bilbeny, *Europa después de Sarajevo. Claves éticas y políticas de la ciudadanía europea,* Barcelona, Ediciones Destino, 1996, págs. 225-232.

[12] Véase Hermann Tertsch, *La Venganza de la Historia,* Madrid, El País-Aguilar, 1993, págs. 9-17. A este respecto señalaba Ralf Dahrendorf, «Las grandes fallas históricas de Europa aparecen de nuevo ante nosotros: son las grietas de las divisiones entre las grandes religiones del mundo, las grietas de las divisiones en el interior del cristianismo, el cisma entre católicos y ortodoxos. Las grietas de las divisiones entre los viejos imperios: el de los Habsburgo, el otomano y el ruso (...) Existe un desafortunado lugar de Europa en el que virtualmente todas estas grietas parecen converger, en una mezcla explosiva y terrible; ese lugar es Bosnia» («Entre la vieja y la nueva Europa», *Política Exterior,* VII, 34, 1993, pág. 20).

[13] Comisión Europea, *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia,* Suplemento 5/97 del *Boletín de la Unión Europea,* Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997, pág. 12.

II. De la Europa de los quince al Tratado de Niza

A pesar de todos los factores de incertidumbre y crisis anteriormente expuestos, el proceso de integración seguía su avance tanto en lo referente a la ampliación como a la profundización comunitaria. En el primer caso se planteaban dos horizontes; uno de ellos inmediato: el de la inminente adhesión de Austria, Suecia y Finlandia[14]; el otro, a más largo plazo pero mucho más comprometido y complicado: la ampliación a la Europa del Este, lo que prácticamente significaba, con la excepción de los antiguos territorios soviéticos y yugoslavos, la culminación del proceso de ampliación. En el caso de la profundización la apuesta era llegar a finales de siglo a la creación de la Unión Monetaria Europea prevista en el Tratado de Maastricht, tarea que obligaba a la adopción de las medidas pertinentes en las políticas económicas nacionales de los distintos Estados miembros. Los momentos en que empiezan a encararse estos retos de futuro coinciden con cambios generalizados en las tendencias y en los liderazgos políticos de los principales Estados miembros. En torno a los años centrales del decenio, aparece una nueva oleada de dirigentes políticos europeos que sustituyen a liderazgos anteriores muy consolidados. Las alternancias políticas en Gran Bretaña, España, Alemania y en la presidencia de Francia[15] se unen a la tradicional inestabilidad italiana y al relevo al frente de la Comisión Europea de Jacques Delors, sustituido por un presidente de perfil mucho más romo y apagado, el luxemburgués Jacques Santer. Aunque la sintonía entre estos líderes y la experiencia europea de los mismos contrasta a la baja con los del período anterior, no puede decirse que el consenso básico sobre el proyecto de integración se resienta por tal motivo. Sin embargo, sí es constatable, como se irá viendo más adelante, la aparición de distintas visiones y modelos sobre el alcance, el contenido y las políticas prioritarias del proceso que se basan tanto en planteamientos relativos al modelo social y económico deseable para Europa como en cuestiones que afectan a las posiciones de Europa en la política internacional[16].

También se detecta, a partir de estos años, un reforzamiento de los estrictos intereses nacionales que va más allá de los aspectos económicos para adentrarse en el reparto de cuotas de poder de decisión en el Consejo y en planteamientos defensivos o de bloqueo a favor de posiciones minoritarias, lo que trasluce un clima de inquietud y desconfianza ante las nuevas situaciones que se abren en una Europa ampliada. Ya en marzo de 1994 y ante la previsible ampliación de la Unión a cuatro nuevos Estados miembros (Austria, Finlandia, Noruega y Suecia), los ministros de Asuntos Exteriores de los

---

[14] Los tres nuevos países se incorporaron el uno de enero de 1995. Noruega declinaría finalmente su incorporación a la Unión Europea tras rechazarse en referéndum celebrado el 28 de noviembre de 1994 su adhesión a la misma.

[15] Cambio político que se complicaría posteriormente con el triunfo socialista en las elecciones de 1997, convocadas anticipadamente por Chirac, que obligaron a una «cohabitación» hasta el año 2002.

[16] Las afinidades entre los dirigentes políticos europeos sobre dichas cuestiones no siempre ha sido producto de la adscripción a una misma tendencia político-ideológica. El presidente español Aznar coincidió plenamente durante su mandato con las posiciones del laborista Tony Blair. Lo mismo que ocurrió entre el conservador Chirac y el socialdemócrata Schröder.

TABLA 12.—Cambios de Gobierno y alternancias políticas en los principales Estados miembros

Años	Alemania	España	Francia*	Italia	UK
1989	Helmut Kohl	F. González	F. Mitterand	Andreotti	M. Tatcher
1990					John Major (1990)
1991					
1992				Amato (1992)	
1993				Ciampi (1993)	
1994				Berlusconi (1994)	
1995			J. Chirac (1995)		
1996		José M.ª Aznar (1996)		Prodi (1996)	
1997					Tony Blair (1997)
1998	G. Schröder (1998)			Alema (1998)	
1999					
2000				Amato (2000)	
2001				Berlusconi (2001)	
2002					
2003					
2004		R. Zapatero (2004)			
2005	A. Merkel** (2005)				
2006				Prodi (2006)	

Derecha /Centro-Derecha Izquierda /Centro-Izquierda

* Presidencia de la República.
** Coalición con el SPD.

doce adoptaron en la ciudad griega de Ioánnina un compromiso para evitar la aplicación mecánica de la mayoría cualificada cuando un grupo de países que alcanzase los 23 votos del Consejo así lo solicitase[17]. Esa tónica de recelo va a mantenerse en la Conferencia Intergubernamental de 1996[18], convocada según establecía el propio Tratado de la Unión para la reforma del mismo, de la cual surgiría el denominado Tratado de Amsterdam. El núcleo central de dicha reforma consistía precisamente en el establecimiento de un nuevo sistema de ponderación de voto para la obtención de la mayoría cualificada. La cuestión no carecía de trascendencia ya que ante futuras ampliaciones, en las que iban a predominar países con no muy elevada población, el criterio que se adoptase podía resultar decisivo para conseguir un equilibrio entre los distintos Estados miembros que no discriminase a los pequeños pero tampoco a los grandes países de la Unión[19]. La conclusión de la Conferencia Intergubernamental no pudo ser más decepcionante al efecto ya que, ante la imposibilidad de un acuerdo, se limitó a prever un Protocolo reconociendo la existencia del problema y el aplazamiento de su solución. Dicha solución debería abordarse en una nueva Conferencia Intergubernamental, un año antes de que el número de Estados miembros sobrepasase la cifra de veinte.

Con el carácter provisional que le otorgaba una indefinición institucional tan significativa como la apuntada, el Tratado de Amsterdam quedó aprobado finalmente el dos de octubre de 1997. No fue, quizá, el gran documento que algunos esperaban pero tampoco puede negarse que en algunos aspectos supuso un avance en el reforzamiento de la integración. Desde el punto de vista institucional el Tratado simplificó los procedimientos legislativos comunitarios[20] y reforzó considerablemente el peso del Parlamento Europeo al otorgar a dicho órgano la facultad de aprobar la designación del Presidente de la Comisión. Con el objeto de reforzar la proyección internacional de la Unión, se creó la figura del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), cuya función se atribuye al Secretario General del Consejo. El Tratado incluyó también un capítulo sobre el empleo que abría la posibilidad de una coordinación de las políticas de empleo entre los distintos Estados miembros. Cabe señalar también, como última cuestión destacable, la inclusión en la Unión del «espacio Schengen»,

---

[17] Con dicho acuerdo se mantenía la misma minoría de bloqueo existente para la Europa de los doce, evitándose así que la incorporación de nuevos socios rompiese el equilibrio existente en lo referente al peso de los países mediterráneos.

[18] La Conferencia Intergubernamental de 1996 despertó una gran expectación que no se vio confirmada por los resultados concretos de la misma. La ocasión sirvió al menos para que se realizaran algunos debates y reflexiones de interés sobre el futuro de Europa. Véase, *Au delà de Maastricht. Les enjeux de la CIG de 1996,* Bruselas, The Philip Morris Institut for Public Policy Research, 1995; *Papers of the Symposium of Jean Monnet Chairs on the 1996 Intergovernmental Conference,* Bruselas, European Commission, 1996; *Reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea. Jornadas sobre la CIG'96 y el Tratado de Amsterdam,* Fundación Hispania/Europa, octubre y noviembre de 1997.

[19] Evidentemente la aplicación estricta de criterios de ponderación objetivos, como podría ser la población de los distintos países, favorecería extraordinariamente a los grandes Estados miembros. Pero en el otro extremo, el dar excesivo peso a los Estados como tales, disminuyendo el peso de la ponderación, originaría una discriminación de los grandes.

[20] Véase Nicolás Navarro Batista, «El Sistema Institucional en el Tratado de Amsterdam», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja,* núm. 2 (Suplemento), febrero de 1998, pág. 18.

aunque el Reino Unido e Irlanda quedaban fuera del mismo y se preveía para Dinamarca un régimen especial[21].

Sin haberse resuelto la cuestión institucional básica del funcionamiento del Consejo para el caso de una futura ampliación, la nueva Europa de los quince debía afrontar importantes retos en el período posterior a la aprobación del Tratado de Amsterdam. Unos meses antes de la firma de dicho Tratado, el 15 de julio de 1997, la Comisión Europea aprobó la denominada *Agenda 2000*. Se trataba de un documento estratégico en el que se abordaban el análisis global de las solicitudes de adhesión y las perspectivas generales de la evolución de la Unión y de sus políticas más allá del año 2000, en el contexto de una Unión ampliada. La Comisión establecía en dicho documento la necesidad ineludible de que los futuros nuevos miembros de la Unión adoptasen en su totalidad el acervo comunitario para evitar cualquier efecto desestabilizador sobre el funcionamiento del mercado interior. En contrapartida, la Unión debía asumir la carga que para las políticas comunitarias supondrían los problemas sectoriales y regionales generados por la ampliación. En esa perspectiva de ampliación, la Comisión se pronunciaba también por la necesidad de asegurar un crecimiento sostenido y capaz de asegurar la creación de empleo, modernizando los mercados laborales y adaptándose a los nuevos retos de la globalización y del desarrollo de las tecnologías de la comunicación y la información. Para ese crecimiento resultaba imprescindible, a juicio de la Comisión, culminar la transición hacia la unión económica y monetaria con el objeto de que el euro viera la luz el uno de enero de 1999:

> El paso al euro no sólo redundará en una mayor estabilidad, también mejorará la eficacia del mercado y fomentará las inversiones. Abrirá asimismo nuevas posibilidades para una *gestión macroeconómica* más eficaz en Europa. La resolución de Amsterdam sobre crecimiento y empleo y el pacto de estabilidad y de crecimiento proporcionan un marco favorable para el crecimiento económico y la creación de nuevas posibilidades de empleo[22].

La creación de la Unión Monetaria Europea iba a suponer, en efecto, uno de los grandes hitos de la construcción europea desde el que habría que abordar los retos del siglo XXI. A mediados de los noventas, superadas aparentemente las conmociones más directas de la reunificación, Alemania parecía estar de nuevo en condiciones de liderar el proceso hacia la moneda única. La importancia del marco en el Sistema Monetario Europeo y el temor de Alemania a la posible indisciplina presupuestaria de algunos países de la futura zona euro, habían llevado al ministro de finanzas alemán a proponer, en noviembre de 1995, en vísperas del Consejo Europeo de Madrid, un compromiso sobre estabilidad presupuestaria y control del endeudamiento para aquellos países que accediesen a la moneda única. El acuerdo político sobre el Pacto de estabilidad y crecimien-

---

[21] El Acuerdo de Schengen se había firmado inicialmente en 1885 por cinco Estados de la entonces Comunidad Económica Europea (Alemania, Francia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) con el objetivo de suprimir las fronteras comunes. Su implantación total comenzó en 1995 y en 2006 casi todos los países de la Unión están adheridos al mismo.

[22] Comisión Europea, *Agenda 2000....,* ob. cit., pág. 18.

to se alcanzó en el Consejo Europeo de Dublín, celebrado en diciembre de 1996, sobre la base de mantener los límites máximos de déficit público y deuda pública recogidos en los criterios de convergencia[23]. Dichos criterios incluían también, como es sabido, unos requisitos relativos a inflación, tipos de interés y estabilidad monetaria que, en conjunto deberían ser examinados en 1998 para cada uno de los países candidatos a la moneda única. Tras el preceptivo informe de la Comisión Europea, emitido el 25 de marzo de 1998[24], El Consejo Europeo determinó en Bruselas, durante los primeros días de mayo de 1998, qué países formarían parte de la Unión Monetaria desde el uno de enero de 1999: Alemania, Bélgica, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Austria, Países Bajos, Portugal y Finlandia.

El nacimiento de la moneda única europea en 1999 supuso un avance extraordinario en el largo camino de la integración europea. Afrontaba ahora la construcción europea, a las alturas del fin de siglo, uno de los más importantes retos de su historia, abriéndose una nueva etapa que culminaría con dos acontecimientos de gran significación: la ampliación hacia el Este y la aprobación de un Tratado Constitucional, cuya problemática ratificación por los distintos Estados miembros provocaría en 2005 una seria crisis en la definición del proyecto europeo para el futuro más inmediato. Los años que sucedieron a la constitución de la Unión Monetaria Europea fueron escenario de significativos cambios institucionales y de un controvertido debate sobre el futuro de la integración europea y sobre el papel de Europa en un nuevo orden mundial y ante las nuevas realidades sociales y económicas derivadas del proceso de globalización. No podía ser de otra forma: el enorme avance que suponía la existencia de una moneda única exigía, de forma inmediata, el planteamiento de ambiciosas metas de integración política[25].

El Tratado de Ámsterdam, cuya ratificación por parte de los distintos Estados miembros culminó precisamente durante los primeros meses de 1999, había significado en el momento de su elaboración una tímida pero positiva aportación para el proceso de integración. Pero, como ya se vio, las negociaciones que en 1997 dieron paso al Tratado de Ámsterdam se habían cerrado completamente en falso, posponiéndose una revisión institucional que resultaba imprescindible para una futura ampliación de la Unión Europea. En la cumbre de Colonia de junio de 1999 se planteó iniciar el proceso de reforma que cerrase las cuestiones institucionales que habían quedado pendientes en la negociación del Tratado de Ámsterdam. Dos posiciones se configuraron al respecto entre los distintos Estados miembros: una mayoritaria, que abogaba por una Conferencia Intergubernamental de agenda limitada y otra partidaria de abrir dicha Conferencia a las más variadas cuestiones. Se impuso finalmente la tesis mayoritaria, fundamentalmente

---

[23] Un análisis pormenorizado de la evolución de los indicadores recogidos en el Pacto y de las vicisitudes del mismo tras la entrada en vigor de la moneda única puede verse en: Instituto de Crédito Oficial (ICO), *Pacto de Estabilidad y Crecimiento: ¿Continúa vigente?,* 12 de diciembre de 2003, http://www.ico.es/web/resources/00016327attachment.pdf [20 de septiembre de 2006].

[24] Comisión Europea, *Euro 1999. Informe sobre la convergencia y correspondiente recomendación con vistas a la transición a la tercera fase de la unión económica y monetaria,* Bruselas, 25 de marzo de 1998.

[25] Véase Salvador Forner, «El comienzo de la Unión Monetaria Europea», *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja,* núm. 5, agosto de 1999. Suplemento, págs. 17-18.

porque ese era el mandato acordado en Ámsterdam, que sólo preveía la negociación de la reforma institucional. Pero también influyeron en dicha decisión el deseo de no complicar una futura adhesión del Reino Unido y Suecia a la Unión Monetaria y de no retrasar, con una agenda extensa, las negociaciones para la ampliación. Finalmente, la Conferencia Intergubernamental fue convocada para el mes de febrero del año 2000, centrando sus trabajos en la modificación de la arquitectura institucional (reparto de votos en el Consejo y reforma de la Comisión), la extensión de la mayoría cualificada y las cooperaciones reforzadas[26].

Durante la cumbre de Niza, aunque al margen de la misma, tres instituciones de la Unión —el Consejo, el Parlamento y la Comisión— proclamaron la Carta de Derechos Fundamentales[27]. La Carta tenía su origen en los Consejos europeos de Colonia y Tampere y había sido redactada por una convención compuesta por representantes de los Parlamentos y los gobiernos nacionales, del Parlamento europeo y de la Comisión (en realidad se trataba de un delegado del Presidente de la Comisión). Aunque la Carta no establecía nuevos derechos para los ciudadanos europeos, sí servía para resaltar solemnemente los valores comunes de los pueblos Europa y los derechos fundamentales que vinculan a las instituciones y a la acción de la Unión Europea. Al constituirse la Carta de Derechos en una de las cuatro grandes cuestiones planteadas en la cumbre de Niza para el futuro de Europa, todo hacía prever que la misma acabaría siendo integrada en un nuevo Tratado.

Junto a la cuestión de la Carta de Derechos, y avanzando ya los grandes asuntos que la Unión debería solventar tras la inminente aprobación del denominado Tratado de Niza, se plantearon en el Consejo Europeo tres propuestas prioritarias para el futuro de Europa que deberían ser tratadas por la Conferencia Intergubernamental que culminaría en el año 2004[28]. En primer lugar, y muy en consonancia con las preocupaciones que tanto alemanes como franceses habían mostrado al respecto, la delimitación de competencias entre los distintos niveles administrativos de la Unión y de los Estados miembros. En segundo lugar, el papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea y, por último, la simplificación de los Tratados con el objeto de hacerlos más claros y comprensibles.

Pocas semanas después de la cumbre de Niza, el 26 de febrero de 2001, quedó firmado el nuevo «Tratado modificativo del Tratado sobre la Unión Europea y los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas»[29], en un indudable contexto de provisionalidad pues, como ya se ha visto, otros nuevos retos y preocupaciones aparecían en el horizonte. A pesar del obligado optimismo del momento, por parte de los líderes eu-

---

[26] Véase Javier Elorza, «La UE después de Niza», *Política Exterior,* 79, enero/febrero de 2001, págs. 87-93.

[27] Véase Antonio Fernández Tomás, «La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: un nuevo hito en el camino de la protección», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia,* 214, julio/agosto de 2001.

[28] Dichas propuestas se plasmaron en la declaración número 21 anexa al Tratado de Niza.

[29] Véase Elena F. Pérez Carrillo, «El Tratado de Niza, entre la consolidación de la Unión de Maastricht y el debate sobre el futuro de Europa», *Revista de Estudios Europeos,* núm. 27, enero/abril de 2001, págs. 77-92.

ropeos, sobre la significación del nuevo Tratado, el panorama distaba mucho de estar despejado. Es cierto que, formalmente, el Tratado de Niza cerraba satisfactoriamente el Tratado de Ámsterdam y hacía posible la futura ampliación hacía los países del Este, pero el propio Tratado incluía una cláusula para iniciar un futuro proceso de revisión. Y esa revisión iba a realizarse en un marco de disparidades evidentes que, además, iba a agravarse durante los años sucesivos como consecuencia de las condiciones del contexto internacional.

La cuestión del reparto de votos en el Consejo fue, sin duda, la más complicada de resolver, plasmándose finalmente en el Tratado bajo la fórmula de un complicado equilibrio entre ponderación de voto, mayoría cualificada y minoría de bloqueo al que se llegó con grandes esfuerzos[30]. Las divergencias entre Estados grandes y pequeños se hicieron evidentes y las reivindicaciones nacionales estuvieron muy por encima del interés general europeo. De esta forma, aunque la «arquitectura institucional» fijada en Niza se adaptaba ya a la futura incorporación de nuevos países, la impresión general era que habían prevalecido las actitudes de desconfianza y de recelo. Nada más ilustrativo al respecto que comparar la propuesta inicial de la Comisión Europea sobre la obtención de mayoría en el Consejo con la que finalmente se plasmó en el nuevo Tratado. La Comisión proponía un sencillo sistema de doble mayoría que asignaba a cada país un voto en una primera votación y un voto ponderado estrictamente proporcional a la población de cada país en una segunda votación. De esta forma, para que una propuesta prosperase debería obtener mayoría en las dos votaciones, es decir, el apoyo de una mayoría de Estados y de una mayoría de ciudadanos de la Unión. El procedimiento no sólo hubiese resultado impecablemente democrático sino también transparente y sencillo para la opinión pública[31]. Por el contrario, los líderes europeos renunciaron a establecer principios generales inteligibles y equitativos y se enzarzaron en mezquinas disputas, atentos casi exclusivamente a la obtención de mayores cuotas de representación o a mecanismos defensivos de bloqueo[32].

La extensión de la mayoría cualificada y la flexibilización de las cooperaciones reforzadas constituyeron, junto a las modificaciones institucionales para hacer posible la ampliación, las otras grandes cuestiones plasmadas en el nuevo Tratado. Tampoco en estos casos puede decirse que los avances fueran muy significativos. Es cierto que más de un tercio de las noventa y una provisiones sujetas a unanimidad antes del Tratado de Niza han pasado a regirse por la mayoría cualificada, pero la lista de materias sujetas a la regla de la unanimidad sigue expresando de manera sustantiva el triunfo de los recelos y temores nacionales ante determinadas políticas, ya se trate de la fiscalidad para los británicos, la política estructural para España, la inmigración, asilo y libre circulación

---

[30] Una buena síntesis de las vicisitudes de la negociación en *Europa Junta,* núm. 81, diciembre de 2000.

[31] Cfr. José Ignacio Torreblanca, «El marco institucional y político en la Europa ampliada», *Papeles de Economía Española,* 9, 2002, pág. 229.

[32] El sistema quedó configurado por la exigencia de una triple mayoría. Los acuerdos deberían contar con una mayoría cualificada (71 por 100) sobre el total de votos del Consejo pero se requería también que esos votos representasen a la mayoría de Estados miembros. Por último, en el caso de que así se solicitase por algún país, debería comprobarse, antes de dar validez a la votación, si los países favorables al acuerdo representaban, como mínimo, el 62 por 100 de la población de la Unión Europea.

de inmigrantes para alemanes o el comercio de productos audiovisuales para Francia[33]. En cuanto a las cooperaciones reforzadas, ya previstas en el Tratado de Ámsterdam, la novedad residía en su extensión a la Política Exterior y de Seguridad Común y a una disminución de las exigencias para su constitución en otros ámbitos, especialmente la supresión del derecho de veto del que anteriormente disponía cualquier Estado miembro[34].

III. Las divergencias europeas

No es difícil detectar durante los años que enmarcan el tránsito del siglo XX al XXI, es decir, de Ámsterdam a Niza, un tácito cuestionamiento del modelo de integración sobre el que, hasta entonces, se había fundamentado la construcción europea. El acoso a la Comisión y la crisis institucional que había obligado en marzo de 1999 a la dimisión de la misma fue una manifiesta expresión de ese cuestionamiento[35]. Pero ya anteriormente, con ocasión de la elaboración del Tratado de Ámsterdam, habían aflorado también significativas divergencias en relación con el rumbo y los objetivos de la Unión Europea. Comenzaron a reafirmarse así una serie de tendencias centrífugas o, cuando menos, limitadoras de la **comunitarización**, tales como las propuestas de **renacionalización** de determinadas políticas o la estricta delimitación de competencias, el establecimiento de límites rígidos al gasto de la Unión y el establecimiento de núcleos diferenciados en un esquema de geometría variable[36].

Durante los meses que siguen a la aprobación del Tratado de Niza se fueron perfilando con más nitidez las distintas concepciones y estrategias sobre el futuro de Europa. Nos encontraremos así con una visión alemana de corte federal que conllevaría una nítida separación de competencias y una Constitución sintética que se configuraría como la cúpula de los Tratados. El planteamiento británico, compartido en parte por los países escandinavos, abogaría por una clarificación de las políticas y las competencias que la Unión debe ejercer y por la conversión del principio de subsidiariedad en vértice de la acción europea. Francia, en fin, aunque sin rechazar la propuesta alemana de una Constitución, mostrará una posición más bien conservadora que pone el acento en el reforzamiento del papel de los Estados y en un mantenimiento de las políticas ya establecidas, especialmente la Política Agrícola Común[37].

---

[33] Véase José Ignacio Torreblanca, «El marco institucional...», ob. cit., págs. 230 ss.

[34] En el ámbito de la Seguridad se excluyen las que pudieran tener repercusiones en materia de Defensa y se mantiene el derecho de veto y la reserva por «razones de política nacional».

[35] La crisis se produjo a raíz de las discrepancias sobre la ejecución presupuestaria. El Parlamento, al analizar la gestión de los presupuestos de períodos anteriores acusó a la Comisión de despilfarro y ausencia de control en la administración de las ayudas humanitarias para Bosnia y Ruanda, y de falta de transparencia en la concesión de becas del programa Leonardo. En ambos casos, resultaba muy discutible, más allá de fallos técnicos, la responsabilidad política de la Comisión.

[36] Tomasso Campanella, «Los desafíos de la UE en el umbral del siglo XXI», *Política Exterior,* 69, mayo/junio de 1999, págs. 51 ss.

[37] Véase Martín Ortega, «¡Viva la Constitución europea!», *Política Exterior,* 82, julio/agosto de 2001, pág. 91 ss.

Las discrepancias con respecto a los fundamentos en que se había basado la integración política y económica de Europa hasta el momento, no respondían exclusivamente a intereses estatales divergentes, sino también a un cambio en los planteamientos sobre la organización social y la función del Estado y la política que, con mayor o menor intensidad, condicionaba la actuación de los distintos dirigentes europeos. La quiebra del «modelo» económico y social que había enmarcado hasta los años noventa del pasado siglo el proceso de integración europea pasaba factura sobre todo a los dos grandes países fundadores, Francia y Alemania, con el agravante añadido en el caso de este último de las consecuencias económicas de la reunificación. Las cifras no pueden ser más expresivas: los seis países fundadores de la Comunidad Europea habían pasado de un PIB per cápita en los años cincuenta equivalente al 50 por 100 del de Estados Unidos, al 80 por 100 en el año 1990, para descender posteriormente hasta el 65 por 100 en el año 2002. La conclusión es evidente: Europa había comenzado a padecer desde 1990 una auténtica anemia de crecimiento que truncaba una prolongada tendencia anterior de carácter positivo y que expresaba un agotamiento del modelo de desarrollo económico sobre el que se había basado la expansión de posguerra. El distanciamiento con respecto a Estados Unidos se hacía cada vez más sensible, no sólo en lo referente a la riqueza sino también en otras magnitudes como el desempleo, la productividad o la capacidad de innovación tecnológica[38].

En esa anemia europea de crecimiento resultaba, y resulta, determinante la influencia de las crisis de Alemania y Francia. Todavía en 1999 y 2000 los indicadores de estabilidad de ambos países se mantenían en los límites previstos, aunque mediocremente en comparación con la evolución de otros Estados de la UME, pero a partir de 2001 el incumplimiento de las previsiones del Pacto de Estabilidad se hizo manifiesto. El déficit presupuestario alemán de 2001 (2,8 por 100) excedió con creces las previsiones de dicho Pacto (1,5 por 100) y se aproximó peligrosamente al límite máximo del 3 por 100. Al año siguiente Alemania incumplía notoriamente los requisitos establecidos, alcanzando un déficit presupuestario del 3,8 por 100. Francia seguía inmediatamente los pasos de Alemania, siendo objeto de preaviso por parte de la Comisión en 2002 al incumplir las previsiones de déficit establecidas, y ambos países traspasaban descaradamente la barrera del 3 por 100 en los ejercicios de 2003 y 2004. Como es lógico, de forma paralela al incremento del déficit, la deuda pública de ambos países en relación al

[38] La comparación de otro tipo de indicadores, de carácter fundamentalmente socio-cultural, que arrojan para Europa un saldo ligeramente superior al de Estados Unidos, se utiliza a veces como argumento para establecer un potencial de desarrollo superior en el caso de los países europeos. Hace años dicho argumento fue utilizado por Emmanuel Todd, en su obra *La ilusión económica. Sobre el estancamiento de las sociedades desarrolladas* (Madrid, Taurus, 1999) y más recientemente ha sido Jeremy Rifkin, con su trabajo *El sueño europeo: cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano* (Barcelona, Paidós, 2004) quien ha insistido en el mismo. La evidencia, sin embargo, es que el dinamismo demográfico, económico, científico y tecnológico de Estados Unidos está haciendo cada vez más grande su distancia con Europa, de tal forma que, según un estudio prospectivo de *The Economist,* la riqueza estadounidense, similar actualmente a la europea, podría duplicar con creces el volumen de esta última hacia el año 2050 (cfr. Guillermo de La Dehesa, *Quo vadis Europa?: por qué la Unión Europea sigue creciendo más lentamente que Estados Unidos,* Madrid, Alianza Editorial, 2004).

PIB se incrementó también progresivamente, traspasando a partir de 2002 la barrera del 60 por 100.

El incumplimiento de los requisitos de déficit y deuda era la consecuencia inmediata de la entrada en recesión económica de ambos países. Desde el año 2000 las cifras relativas al crecimiento anual del PIB experimentaron una tendencia a la baja situándose en 2004 en el 0,5 por 100 para Francia y en el 0,1 negativo para Alemania. Lo mismo ocurría con las cifras de desempleo, que empezaron a superar por primera vez el 10 por 100 de la población activa. Al deterioro de la situación económica en Alemania y Francia se une también una crisis de la representación y de las instituciones políticas y un modelo económico y social caduco —basado en la relación banca-industria y la cogestión en Alemania y sobre el capitalismo de Estado y el corporativismo social en Francia— que constituye una auténtica amenaza para el mantenimiento del Estado de bienestar en ambos países[39].

TABLA 13.—Déficit presupuestario en Alemania y Francia en % del PIB

	2001	2002	2003	2004
Alemania	2,8%	3,8%	4,2%	3,9%
Francia	1,4%	2,7%	4,2%	3,8%

Fuente: Eurostat.

TABLA 14.—Deuda pública en Alemania y Francia en % del PIB

	2001	2002	2003	2004
Alemania	59,5%	60,8%	63,8%	65%
Francia	56,8%	59,1%	62,6%	64,3%

Fuente: Eurostat.

[39] Particularmente Francia se nos muestra hoy en día como el eslabón débil de una Europa Unida. A esta conclusión llega el ensayista galo Baverez en un espléndido y audaz trabajo publicado en 2003, *La France qui tombe* (ed. Du Seuil) sobre el actual declive francés. Dicho declive resulta, a juicio del autor, mucho más preocupante que el que atraviesa Alemania. En este último país, además de la significativa repercusión negativa de la reunificación como factor condicionante de la crisis, se intenta al menos hacer frente a la misma con medidas tales como la reforma de las jubilaciones, la reducción de impuestos para pequeñas y medianas empresas y un riguroso plan de austeridad y reorganización económica del antaño afamado «modelo renano» de desarrollo capitalista. En el caso de Francia, contrariamente, no se dispone ni de la excusa de un impacto social y económico de la violencia y la duración de la reunificación alemana, ni de un proyecto coherente de modernización.

Se afrontaba pues el proceso de ampliación que había abierto el Tratado de Niza en una situación de auténtica crisis de liderazgo en Europa, con los dos grandes países continentales de la Unión vueltos hacia sí mismos y jugando la carta del supuesto motor franco-alemán, en lo que constituía una patética «huída hacia delante», dada la profunda crisis que se estaba gestando en ambos países. Era evidente que el desplome del comunismo y la reunificación del continente se habían producido de manera inesperada sin que por parte de la Unión Europea se hubiera estado a la altura de las consecuencias históricas que tal acontecimiento desencadenaba. Sin políticas claras ante la emergencia hacia la libertad política y económica de los países del Este, sin la articulación de un plan masivo de ayuda económica como el que en la segunda posguerra llevó a cabo Estados Unidos para la recuperación de Europa occidental[40], con el retraso y los obstáculos a la ampliación y con planteamientos políticos de escaso vuelo, más atentos al egoísmo del interés nacional que a un proyecto europeo conjunto, no es de extrañar que las nuevas democracias europeas hayan decantado sus posiciones en política internacional hacia Estados Unidos y hacia el reforzamiento de los lazos atlánticos.

No es de extrañar tampoco que la evolución de la opinión pública de los distintos países de la Unión experimentase de igual modo un crecimiento de las actitudes desfavorables acerca de la pertenencia a la Unión entre los años 1998 y 2001. El diferencial entre el porcentaje de europeos que consideraban beneficiosa o no beneficiosa dicha pertenencia se redujo sensiblemente durante ese período, aumentando después la percepción positiva a partir del otoño de 2001[41]. Por otra parte, como una muestra más de ese distanciamiento, los irlandeses rechazaron en junio de 2001 la ratificación del Tratado de Niza, que fue aprobado finalmente el 19 de septiembre de 2002 en un nuevo referéndum.

TABLA 15.—Valoración de la pertenencia a la Unión (encuestas de otoño)

	1998	1999	2000	2001*	2001	2002
Beneficiosa	49%	46%	47%	45%	52%	50%
No beneficiosa	31%	31%	32%	30%	27%	28%
Diferencia	18%	15%	15%	15%	25%	22%

Fuente: Eurostat.

* Encuesta de primavera.

A pesar de ese bache de distanciamiento de la opinión pública en relación con el proceso de integración, el proyecto de ampliación y de futuras reformas seguía en marcha y obtenía su espaldarazo definitivo en la cumbre europea de Laeken de diciembre

[40] Durante la aplicación del Plan Marshall, Estados Unidos destinó anualmente más del uno por cien de su PIB para la reconstrucción económica de Europa. En las previsiones de la Agenda 2000 para el año 2006, es decir, con los diez nuevos países ya incorporados, el gasto en acciones estructurales no llega al 0,4 por 100 del total del PIB comunitario (véase Laureano Lázaro Araujo, «La Unión Europea, entre la cohesión y la desintegración», *Política Exterior,* 68, marzo/abril de 1999, págs. 81 ss.).

[41] Comission Européenne*, Eurobarometre 63. L'opinion publique dans l'Union Européenne,* pág. 12.

de 2001. Un acontecimiento previo, externo a la Unión Europea pero con un significativo alcance mundial, iba a condicionar, no obstante, el desarrollo de dicha cumbre y a abrir una nueva situación internacional que afectaría profundamente a la cohesión política de la Unión. La destrucción de las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001 y el ataque al Pentágono significaban, en palabras de George W. Bush, auténticos «actos de guerra» que obligaban a todas las naciones del mundo a tomar una decisión. «Están de nuestro lado, o están del lado de los terroristas. A partir de hoy, cualquier nación que continúe albergando o apoyando al terrorismo será considerada un régimen hostil por los Estados Unidos»[42]. Las palabras del presidente Bush constituían una señal anticipada de la cadena de acontecimientos que un año y medio después desembocarían, con la guerra de Irak, en la mayor crisis del orden internacional en lo que se llevaba de siglo.

El 21 de septiembre se reunió en Bruselas un Consejo Europeo extraordinario con el fin de analizar la situación internacional tras los atentados terroristas del 11 de septiembre y dar los impulsos necesarios a las acciones de la Unión Europea en solidaridad con los Estados Unidos. El 7 de octubre comenzaban los ataques para derrocar el régimen de los talibanes en Afganistán y, aunque sólo los británicos acompañaban a Estados Unidos en la acción militar, la Unión Europea dio el respaldo global a la intervención, legitimada por la resolución 1.368 de las Naciones Unidas[43]. La cumbre de Laeken, que se desarrolló entre el 14 y el 15 de diciembre mantuvo la misma posición de apoyo a la actuación bélica en Afganistán y se mostró partidaria del despliegue de una fuerza internacional en la que participasen los Estados miembros de la Unión con el objetivo de asumir mejor sus responsabilidades en materia de gestión de la crisis y de contribuir a la estabilidad en Afganistán.

Junto a los pronunciamientos, todavía sin fisuras, sobre la situación internacional a los que el momento obligaba, la cumbre de Laeken se centró fundamentalmente en la aprobación de las bases de las futuras reformas en la Unión Europea. La «Declaración sobre el Futuro de Europa», breve documento de tan sólo siete páginas, había sido objeto de numerosas enmiendas por parte de los distintos socios europeos, pero obtuvo finalmente la aprobación de los quince. En dicho documento se trazan los contornos de un proyecto de reforma de las instituciones en vísperas de la anunciada ampliación a nuevos Estados miembros. La agenda de temas a desarrollar no podía ser más sugestiva: entre otros, el aumento de la transparencia y de la legitimidad democrática de las instituciones, la posible elección directa del presidente de la Comisión Europea o del Consejo, la conveniencia o no de crear una circunscripción electoral europea para la elección de una parte de los eurodiputados y, como broche final, la posible elaboración de un nuevo Tratado que refundiría los cuatro Tratados existentes y que incluiría además la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión[44].

---

[42] Discurso ante el Congreso, 20 de septiembre de 2001.

[43] Una cumbre informal de Jefes de Estado o de Gobierno, reunida en Gante el 19 de octubre de 2001, dio su pleno apoyo a las acciones contra el terrorismo en el marco definido por Naciones Unidas y reiteró la solidaridad europea con Estados Unidos.

[44] Una síntesis del desarrollo y acuerdos de la cumbre de Laeken en: *Europa Junta,* 87, noviembre/diciembre de 2001, págs. 2-19.

Al objeto de iniciar la preparación de la futura Conferencia Intergubernamental de 2003-2004, la cumbre de Laeken adoptó también el acuerdo de convocar una Convención que debería reunir a los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión. La Convención estaría integrada por 15 representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno, 30 miembros representantes de los parlamentos nacionales, 16 miembros del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión. En la Convención participarían también, si bien simplemente en calidad de observadores, representantes del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones[45]. Por último, para asociar a los ciudadanos al debate de la Convención, se decidió promover la constitución de un foro abierto a las organizaciones e instituciones representativas de la sociedad civil, que deberían ser informadas con regularidad acerca de los trabajos de la Convención.

IV. Hacia la Europa ampliada

El año 2002 transcurrió en un clima de cierto optimismo. El 28 de febrero tuvo lugar en Bruselas la sesión inaugural de la Convención para el futuro de Europa, el mismo día en que el euro se convertía facialmente en la única moneda válida de los Estados pertenecientes a la Unión Monetaria. Los trabajos de la Convención comenzaron a desarrollarse al tiempo que millones de ciudadanos europeos se enfrentaban a la utilización cotidiana de la nueva moneda, no sin dificultades[46]. Los trabajos de la Convención iban a desarrollarse a lo largo de diecisiete meses y culminarían en el mes de junio de 2003 con la elevación al Consejo Europeo de Salónica de una propuesta consensuada por los 105 convencionales para instituir una Constitución Europea.

Pocos meses antes, el uno de febrero de 2003, tras las respectivas ratificaciones de los Estados miembros y la repetición del referéndum en Irlanda, entraba en vigor el Tratado de Niza. A lo largo de ese año la Unión Europea atravesó simultáneamente por una situación de éxito y por otra de profunda división entre los Estados miembros. El 16 de abril de 2003 se firmaba en la capital de Grecia el convenio intergubernamental conocido como Tratado de Atenas, por el que diez nuevos países se integrarían en la Unión Europea a partir del uno de mayo de 2004[47]. Pocas semanas antes, el ataque de Estados Unidos y Gran Bretaña contra el Irak de Sadan Hussein consagraba el cisma que en política internacional se estaba produciendo entre los distintos Estados de la Unión, incluyendo a los futuros nuevos socios, como consecuencia de la distinta actitud ante la política de firmeza y de fuerza de la Administración Bush.

---

[45] En Laeken se decidió también la participación plena en los trabajos de la Convención de los países candidatos a la adhesión, en las mismas condiciones que los quince Estados miembros pero sin que pudiesen impedir el consenso al que llegasen estos últimos.

[46] El Flash Eurobarómetro 139, de diciembre de 2002, revelaba que casi la mitad de los ciudadanos encuestados reconocían tener dificultades en el manejo del euro (un 10 por 100, una gran dificultad y un 39 por 100, alguna dificultad).

[47] Véase S. Forner y H. C. Senante, «La encrucijada europea (1999-2005): entre la Unión Monetaria y el Tratado Constitucional», *Revista Universitaria Europea,* 5, 2006, págs. 103 y ss.

El proceso abierto en Laeken seguía, no obstante, su curso. En el Consejo Europeo de Salónica celebrado el 20 y 21 de junio de 2003 se acogió la propuesta de un proyecto de Constitución Europea, elaborado por la Convención, como base para la futuras negociaciones sobre el futuro de Europa. Paralelamente, los distintos países cuya incorporación estaba prevista para el uno de mayo de 2004 fueron ratificando su adhesión a la Unión Europea por medio de referendos[48]. Los resultados de los mismos mostraban una disposición mayoritaria de la ciudadanía de dichos países a convertirse en socios de la Unión, pero quizá no con el entusiasmo que podía esperarse después de largos años de espera para que Europa les abriera sus puertas. Aunque el voto a favor fue muy alto en todos los países no ocurrió lo mismo con la participación, de tal forma que con las únicas excepciones de Eslovenia y Lituania los votos favorables no llegaron al 50 por 100 sobre el total del censo de votantes.

TABLA 16.—Resultados de los referendos sobre la adhesión en los países candidatos

País	Fecha	% Particip.	% A favor	% En contra	% A favor sobre censo
Malta	08.03.03	91,0	53,6	46,4	48,7
Eslovenia	23.03.03	55,5	89,2	10,3	51,7
Hungría	12.04.03	45,6	83,8	16,2	38,2
Lituania	10.05.03	63,4	90,0	8,8	57,1
Eslovaquia	15.05.03	52,2	92,5	6,2	48,3
Polonia	07.06.03	58,9	77,5	22,6	45,6
R. Checa	13.06.03	55,2	77,3	22,7	42,7
Estonia	14.09.03	64,1	66,8	33,2	42,8
Letonia	20.09.03	72,5	67,0	32,3	48,5

Fuente: Anuario de «El País» 2004.

El 4 de octubre de 2003 comenzó en Roma la Conferencia Intergubernamental cuyo objetivo principal era la redacción y adopción de la versión final del texto de la primera Constitución de la Unión Europea. Las disensiones sobre el proyecto presentado por la Convención no se hicieron esperar. El texto reflejaba la unidad de planteamiento entre Francia y Alemania en las cuestiones básicas del futuro Tratado, desde la arquitectura institucional de la nueva Unión Europea hasta las bases para la Europa de la Defensa. Al igual que había ocurrido con la elaboración del Tratado de Niza, la cuestión del peso de cada Estado miembro en las votaciones del Consejo se convirtió en el principal elemento de discordia. Al introducirse el factor de la población para establecer la fuerza de cada país en el Consejo de la Unión, Alemania quedaba netamente favorecida en relación con el Tratado de

[48] La única excepción fue la de Chipre cuya adhesión fue ratificada en el Parlamento de dicho país por unanimidad.

Niza[49]. Por el contrario, España y Polonia, que habían obtenido en Niza una representación muy favorable en el Consejo —ya que con 27 votos se colocaban a sólo dos votos de distancia de los cuatro grandes— veían ahora, con la nueva fórmula, muy reducida su capacidad de influencia. La misma división que a lo largo de 2003 había afectado a los países de la Unión en relación con la política de defensa se reproducía también con motivo de las negociaciones para la aprobación del texto del nuevo Tratado. El primer ministro británico, Tony Blair, se alineó con las posiciones de los dirigentes de España y Polonia frente al eje franco-alemán, e impulsó, a lo largo de todo el proceso, una resistencia a las aspiraciones de tinte federal y a todo aquello que en cuestiones de seguridad y defensa pudiera entrar en fricción con la OTAN o con Estados Unidos.

El temor a una cierta prepotencia de franceses y alemanes para imponer el texto del Tratado Constitucional se agudizó a finales de noviembre de 2003. El 25 de dicho mes el eje franco-alemán ejecutó un auténtico *coup de force* enfrentándose en el Consejo de Finanzas de la Unión (Ecofin) a la propuesta de la Comisión Europea de abrir expedientes sancionadores a ambos países por el flagrante incumplimiento del Pacto de Estabilidad que ellos mismos habían impuesto al conjunto de países de la Unión años atrás[50]. A pesar de las llamadas a la responsabilidad del comisario de Asuntos Económicos, Pedro Solbes, París y Berlín impusieron la anulación del procedimiento y dejaron «en suspenso» el Pacto de Estabilidad. La paradójica indisciplina de Francia y Alemania alimentó un creciente recelo entre otros Estados miembros precisamente en el momento en que el proyecto constitucional enfilaba su recta final con la meta fijada en la cumbre que iba a celebrarse los días 12 y 13 de diciembre en Bruselas.

El fracaso de la cumbre de Bruselas no pudo ser más espectacular. Silvio Berlusconi cerraba su presidencia superándose a sí mismo en el histrionismo que le había caracterizado a lo largo del semestre italiano. Tras anunciar componendas de imposible realización, no logró forjar un acuerdo aceptable sobre la distribución del poder en el Consejo de la Unión. La cumbre tuvo que dejar en suspenso el acuerdo sobre el proyecto constitucional y autoemplazarse para una nueva reunión que se celebraría en la primavera de 2004, con no muy buenas perspectivas en aquel momento ya que tanto Francia como Alemania amenazaban con constituir un grupo pionero para acelerar la integración, iniciativa a la que se sumaban el resto de los seis socios fundadores. El broche final para terminar un año que había abierto una profunda brecha en la Unión Europea vino de la mano de Alemania, Francia, Reino Unido, Holanda, Austria y Suecia,

---

[49] El acercamiento entre Francia y Alemania era lo que fundamentaba dicha propuesta. En diciembre de 2000, Chirac se había opuesto rotundamente a que Alemania tuviese más peso que Francia en las instituciones de la Unión. Pero ahora era Chirac quien daba su apoyo a esa nueva configuración del poder en el seno del Consejo.

[50] La rebeldía francesa y alemana, además de suponer una ruptura unilateral de las «reglas del juego», alcanzaba niveles de mal gusto si se tiene en cuenta que un pequeño país como Portugal sí que había sido anteriormente objeto de expediente sancionador o el que un país como España, que, por su tradicional indisciplina presupuestaria, había estado en el punto de mira de Alemania y Francia cuando se elaboraron los requisitos para el acceso a la Unión Monetaria, hubiera realizado aplicadamente los deberes que ahora incumplían los dos grandes.

países contribuyentes netos a las arcas comunitarias, que difundieron la llamada Carta de los Seis. En la misma exigían que el presupuesto de la Unión Europea quedase congelado y así constase en las Perspectivas Financieras que deberían negociarse en 2004 y 2005, con el consiguiente perjuicio para los dos países que más díscolos se habían mostrado en las negociaciones constitucionales para el reparto del poder, España y Polonia[51].

Durante los primeros meses de 2004 la Unión Europea acusó los efectos de la división que se había producido en 2003, tanto con motivo de la guerra de Irak como a propósito de las discrepancias sobre el proyecto de Tratado Constitucional. Un acontecimiento inesperado, la victoria electoral del partido socialista en España, introdujo, sin embargo, una nueva correlación de fuerzas en el seno de la Unión que desbloqueó la situación de letargo a la que se había llegado tras la cumbre de diciembre de 2003 en Bruselas. El cambio de gobierno en España significó, de forma bastante inusual, un giro de 180 grados en la política exterior y en los planteamientos sobre la posición española en el seno de la Unión. El apoyo explícito del nuevo presidente del gobierno español, Rodríguez Zapatero, al eje franco-alemán llevó consigo, en las nuevas negociaciones, la aceptación por España de la disminución de poder que significaba el método de la doble mayoría para la toma de decisiones en el Consejo de la Unión. Según el nuevo Tratado los acuerdos serán validos cuando sean apoyados al menos por el 55 por 100 de países que representen al menos el 65 por 100 de la población de la Unión. El triunfo de las posiciones franco-alemanas sólo quedaba matizado por el inquebrantable rechazo del Reino Unido a la eliminación del derecho de veto en áreas tan sensibles como la justicia y la fiscalidad. No obstante, Francia y Alemania consiguieron hacer valer sus propuestas para dejar más abiertas que nunca las cooperaciones reforzadas como método para que un grupo de países pudiera avanzar más rápidamente en la integración al margen de los demás, incluso en un área tan fundamental como la defensa.

V. El Tratado Constitucional

El uno de mayo de 2004, culminó el proceso de ampliación con la incorporación plena de diez nuevos países a la Unión Europea. Afloraban ya, no obstante, algunos síntomas de que el proceso de reforma interno de la Unión no despertaba un gran entusiasmo en las sociedades europeas. Tal como había ocurrido en ocasiones anteriores cuando se dieron pasos transcendentales en el proceso de integración —recuérdese el caso de Maastricht— daba la impresión de que la opinión pública de los distintos países europeos se distanciaba de la clase política y mostraba una falta de sintonía con los indudables avances que se planteaban para el desarrollo de la construcción de una Europa unida[52]. Un primer toque de atención al respecto lo proporcionaron las elecciones al

---

[51] El seguimiento de la crisis europea en 2003 en Carlos Yárnoz, «La Europa unificada, en crisis», *Anuario de «El País» 2004,* págs. 62-63.

[52] H. C. Senante, *La opinión pública española ante el Tratado de la Unión Europea,* Inst. Gil Albert, Alicante, 1999.

Parlamento Europeo celebradas en el mes de junio. Los índices de participación en dichas elecciones resultaron anormalmente bajos, con cifras que apenas superaban el 40 por 100 en Francia y Alemania, los dos países que mayor influencia estaban ejerciendo en la política europea. Pero quizá lo más preocupante era la escasísima participación en la mayor parte de los países recién incorporados a la Unión y que votaban por primera vez en su historia para la elección de sus representantes al Parlamento Europeo. La comparación con las cifras de participación en los referendos celebrados el año anterior para ratificar la adhesión de dichos países a la Unión mostraba también una tendencia a la baja, muy preocupante para tan corto período de tiempo.

TABLA 17.—Porcentajes de participación en los referendos de ratificación de 2003 y en las elecciones europeas de 2004

País	% Part. 2003	% Part. 2004	Diferencia
Eslovaquia	52,2	16,9	–35,3
Eslovenia	55,5	28,3	–27,2
Estonia	64,1	26,8	–37,3
Hungría	45,6	38,5	–7,1
Letonia	72,5	41,3	–31,2
Lituania	63,4	48,4	–15,0
R. Checa	55,2	28,3	–26,9
Polonia	58,9	20,9	–38,0

Fuente: Anuario «El País», 2004 y *Anuario «El País», 2005*.

Pero también la opinión pública de los distintos países de la Unión ofrecía una preocupante tendencia a la baja en lo referente a la valoración de la pertenencia a la Unión. Los eurobarómetros del otoño de 2003 y la primavera de 2004 mostraban los niveles más bajos desde 1997 en la percepción por parte de los europeos de los beneficios de la pertenencia a la Unión. Y lo mismo ocurría con el apoyo a la Constitución para la Unión Europea que en 2004 obtenía un respaldo del 68 por 100 para descender en 2005 al 61 por 100, aumentando en idénticas fechas las cifras de rechazo, del 17 por 100 al 23 por 100[53].

Tras las elecciones europeas de junio, que dieron nuevamente el triunfo al Partido Popular Europeo, se procedió a los correspondientes cambios en las instituciones. La división por la que había atravesado la Unión desde comienzos de 2003 con motivo de la guerra en Irak se dejó notar otra vez en el momento de la designación del nuevo presidente de la Comisión. El eje franco-alemán apoyó con firmeza la candidatura del primer ministro belga, el liberal Guy Verhofstadt, pero Tony Blair, apoyado por varios dirigentes de la Europa del Este, bloqueó dicha candidatura. Las razones aparentes de la oposición al dirigente belga por parte de Gran Bretaña —su excesivo federalismo— no ocultaban el verdadero trasfondo del asunto: Verhofstadt había manifestado una posi-

[53] Commission Européene, *Eurobarometre 63...,* ob. cit., 12 y 23.

ción contraria a la intervención en Irak y, aunque venía rechazando sistemáticamente cualquier acusación de antinorteamericanismo, no resultaba excesivamente grato al grupo de países de la Unión más decididamente partidarios del estrechamiento de lazos con Estados Unidos. La candidatura triunfante del líder portugués Durao Barroso en el Consejo Europeo, el 29 de junio, expresaba claramente la voluntad de una gran mayoría de Estados miembros de realizar gestos para la total normalización de la relación transatlántica. Barroso había sido, junto a Blair y Aznar, uno de los dirigentes europeos más destacados en el apoyo incondicional a Estados Unidos durante la crisis de Irak y resultaba ahora, por tanto, el político más adecuado para ese objetivo. Pero que las heridas internas de la Unión no habían cicatrizado del todo lo demuestran las dificultades para configurar la nueva Comisión, hasta el punto de que el nuevo presidente Barroso tuvo que pedir en octubre el aplazamiento de la investidura de la misma, ante el riesgo de obtener una votación adversa en el Parlamento Europeo[54].

Que la firma de la Constitución Europea se produjese en esa situación de interinidad de la Comisión resultaba, quizá, todo un presagio. Lo cierto es que el 29 de octubre los líderes de los veinticinco países de la Unión daban su respaldo oficial al nuevo Tratado. El acto solemne se celebraba en Roma, la misma ciudad en la que casi medio siglo antes se había firmado el Tratado de la Comunidad Económica Europea. Faltaba la ratificación de todos y cada uno de los Estados miembros que debería producirse a lo largo de 2005 y 2006, bien por los Parlamentos nacionales, bien por medio de referendos. Entraban así en escena las opiniones públicas de algunos de los más importantes países de la Unión que como España, Francia o Gran Bretaña habían decidido convocar una consulta popular. El primer referendo sobre el Tratado Constitucional se celebró el 20 de febrero de 2005 en España. Aunque los resultados fueron ampliamente favorables a la Constitución, la escasa movilización de la sociedad civil y de la sociedad política en las semanas previas, el prácticamente nulo debate sobre el contenido y el alcance del Tratado y, lo que resultaba más preocupante, la escasa participación ciudadana en las urnas, mostraban el enorme distanciamiento de la opinión pública en un momento tan decisivo para el futuro de la integración europea. Todo ello en un país caracterizado por una actitud netamente europeísta[55], lo que no constituía ni mucho menos un buen comienzo.

Los acontecimientos iban a precipitarse en los meses posteriores ya que los dos dirigentes europeos que más habían contribuido al desarrollo del proceso constitucional y que, de alguna forma, habían marcado con su impronta el contenido del Tratado iban a sufrir serios reveses políticos en sus respectivos países. Las elecciones celebradas en Renania del Norte-Westfalia en el mes de mayo se saldaron con una severa derrota del Partido Socialdemócrata alemán. Era la culminación de una serie de fracasos anteriores en las elecciones de distintos länders de la formación política liderada por el canciller Schröeder. Pero la derrota adquiría en este caso un significado especial: se trataba del Estado con mayor influencia política del Partido Socialdemócrata, que había tenido

[54] La aprobación por el Parlamento se realizaría posteriormente, tras la recomposición de la Comisión, el día 18 de noviembre de 2004, con el resultado de 449 votos a favor, 149 en contra y 82 abstenciones.

[55] H. C. Senante, ob. cit., págs. 51 ss.

mayoría en el mismo durante 39 años. Considerándose deslegitimado por dicho resultado y por las desfavorables encuestas de opinión para su partido, el canciller alemán solicitó del presidente de la República la convocatoria de elecciones anticipadas. El otro impulsor del eje franco-alemán, el presidente francés Chirac, tuvo también que afrontar el duro revés del rechazo a la Constitución Europea por parte del pueblo francés. Los resultados de la consulta, celebrada el 29 de mayo en Francia, no podían ser más explícitos: con un alto nivel de participación que superó ampliamente el 70 por 100, los franceses dijeron no a la Constitución Europea, con un porcentaje de votos negativos del 55 por 100.

Las previsiones más pesimistas se confirmaron durante las semanas siguientes. A los tres días del referéndum francés, los holandeses se pronunciaban también por el no a la Constitución, con mayor contundencia incluso que en Francia. Una nube de consternación y pesimismo se extendió entre los dirigentes europeos que más habían apostado a favor del Tratado constitucional. El presidente de la Unión, el luxemburgués Jean-Claude Juncker, expresó su convencimiento de que a los europeos «no les gusta Europa en su estado actual» y por eso habían rechazado la Constitución. No obstante se pronunciaba por una continuación del proceso de ratificación en los Estados miembros que todavía no lo habían hecho[56]. Pero esa continuación iba a quedar en entredicho durante los días posteriores por distintos dirigentes europeos, muy especialmente por el británico Tony Blair para quien los recientes fracasos significaban un balón de oxígeno en su difícil compromiso ante la opinión pública británica[57] y, por qué no decirlo, una gran oportunidad de liderazgo frente al eje franco-alemán para reconducir la política exterior de la Unión y para atenuar la tendencia federalista impulsada por Schröeder y Chirac.

¿Por qué había fracasado en su confrontación con la opinión pública europea una propuesta como la representada por el Tratado Constitucional, que gozaba del respaldo casi unánime de los dirigentes de los diferentes países europeos? La respuesta no es sencilla y nos remite a un entrecruzamiento de factores de muy diversa índole y, en ocasiones, hasta antitéticos. Durante las semanas posteriores a los referendos francés y alemán se fueron desgranando en los medios de comunicación y en los foros políticos las razones que, supuestamente, habían llevado al fiasco de la Constitución. Los argumentos no resultaban novedosos ya que eran casi una repetición de los que se habían esgrimido en las campañas que habían precedido a las dos consultas electorales y cuyo reflejo en las encuestas de opinión se había hecho también patente con anterioridad. En realidad, poco tenían que ver estrictamente con el contenido del texto constitucional y sí que expresaban por el contrario toda una serie de angustias y temores por una posible pérdida de seguridades, tanto en el terreno de la estabilidad laboral y las prestaciones sociales como en el de la identidad nacional. A ello habría que añadir, sobre todo

[56] Bbc Mundo.Com, 2 de junio de 2005 (01/09/05), http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanih/international/newsid_4602000/4602031.stm [1 de septiembre de 2005].

[57] No sólo Gran Bretaña, sino también otros Estados miembros que tenían previstas consultas populares para la ratificación del Tratado Constitucional: Portugal, Suecia, Dinamarca y República Checa, anunciaron el aplazamiento de las mismas.

en el caso francés, la utilización de la consulta por parte de un sector del electorado como instrumento de rechazo a los dirigentes políticos, especialmente al presidente Jacques Chirac. Otros problemas como la inmigración o la percepción, con o sin fundamento, de que el euro estaba originando un descenso del nivel de vida por el aumento de los precios habrían influido también en el rechazo del electorado. Evidentemente, como señalaron tras los referendos el presidente de la Comisión, Durao Barroso, y del Parlamento Europeo, José Borrell, era el «contexto» y no el «texto» del Tratado el causante del malestar de franceses y holandeses. Pero esa evidencia resultaba, en definitiva, todavía más inquietante como expresión de una crisis de liderazgo en la construcción de la unidad europea, que abría un distanciamiento entre la sociedad civil y una clase política burocratizada, incapaz de aglutinar a dicha sociedad en un proyecto de futuro[58].

En el rechazo a la Constitución confluyeron las posiciones de un nacionalismo xenófobo, que agitó el miedo a la adhesión de Turquía, con las de un sector mayoritario de la izquierda que, insolidariamente, esgrimió el fantasma del *fontanero polaco* que iba a arrebatar el empleo a los franceses. El triunfo en el referéndum francés de esa visión cerrada de Europa no era meramente episódico sino que respondía a una corriente profunda de opinión desarrollada tras la caída del Muro en 1989 y que se reorientaba hacia el nacionalismo y el proteccionismo. Se trataba de una evidente involución nostálgica que marcaba una tendencia iniciada años atrás por las sociedades europeas de centrarse en sí mismas, con el riesgo añadido de encerrarse en sí mismas.

En todo caso, al margen de las explicaciones que puedan darse sobre el resultado de los referendos en Francia y Alemania, lo cierto es que el inesperado revés sorprendía a los dirigentes europeos sin que éstos dispusiesen de una alternativa para hacer frente al nuevo escenario. Ello resultaba especialmente preocupante porque la gravedad del problema provocado por la brusca interrupción del proceso constitucional no tolera pequeñas soluciones. Lo paradójico es que el Tratado Constitucional, más allá de la retórica, no suponía ninguna transformación trascendental en el proceso de integración. Por lo menos, no tanto como en su día había supuesto el Tratado de Maastricht[59]. En realidad la mejor virtud de la Constitución era su propia existencia, como expresión de la unanimidad de los veinticinco Estados miembros. Pero ahora que esa virtud «ha sido demolida desde abajo por una opinión pública tan irritada con sus Gobiernos como con Europa»[60] cabría exigir una pronta respuesta de futuro. De no ser así, la imagen de una Unión Europea con su opinión pública dividida en dos mitades sobre su propia definición y con una clase política escindida de su ciudadanía provocará un deterioro de su proyección y su influencia internacional.

---

[58] Véase S. Forner, «Europa, 2004-2005: de la ampliación a la incertidumbre», *La Constitución Europea. Un texto para nuevas realidades,* Universidad Pontificia de Salamanca, 2006, págs. 199 ss.

[59] El Tratado Constitucional aporta un incremento de los poderes del Parlamento, delimita más claramente las competencias, permite un avance más rápido en multitud de materias que preocupan a los ciudadanos (asuntos judiciales, policiales o inmigración) e introduce la Carta de Derechos Fundamentales. Pero no resiste la comparación con la importancia de los cambios que en su día introdujo el Tratado de la Unión Europea.

[60] I. Torreblanca, «El plan B de la Constitución Europea: ¿mirar hacia otro lado?», *ARI,* 77/2005, http://www.realinstitutoelcano.org [15 de julio de 2005].

Pero si es evidente que el peso de Europa como actor exterior y la propia credibilidad de la Unión como entidad con capacidad de influencia en la escena internacional habían quedado seriamente dañadas[61], no acababan aquí los problemas. La cumbre de Bruselas celebrada el 16 y 17 de junio puso de manifiesto también las grandes diferencias internas de los dirigentes europeos en una cuestión tan sensible como el presupuesto comunitario para el período 2007-2013. Tras dos jornadas de tensas negociaciones, una cumbre que parecía tener la misión histórica de sacar a la Unión del marasmo producido por el rechazo a la Constitución en Francia y Holanda, se saldó con un rotundo fracaso y con una división en dos bloques que se sumaba a las ya existentes en materia de política exterior y de profundización política. El reino Unido, Suecia y Holanda dieron al traste con la posibilidad de un acuerdo de definición del marco financiero de la Unión hasta el año 2013. La oposición rotunda del Reino Unido a la retirada del «cheque británico»[62], la cerrazón de Francia ante posibles cambios en la Política Agraria Común, o la petición de compensaciones por parte de Suecia y Holanda por lo que consideraban excesiva aportación neta a las arcas de la Unión, contrastaban con la actitud más constructiva de los países recién incorporados, que estaban dispuestos a aceptar un acuerdo aunque éste no fuera del todo beneficioso para ellos[63].

Se llegaba así, el uno de julio de 2005, a la presidencia británica de la Unión en un clima de incertidumbre sobre el futuro de Europa que afectaba tanto a los aspectos concretos de necesaria y urgente resolución (Constitución Europea, financiación...) como a las distintas concepciones sobre el proyecto europeo. ¿Europa, unión política?, ¿Europa, gran mercado con algunos instrumentos de regulación? El eclipsamiento del tándem franco-alemán cedía el protagonismo al dirigente británico Blair, decidido a encabezar una corriente de renovación liberal y de modernización competitiva, con la que podrían sintonizar Holanda, los países escandinavos y, muy probablemente, los nuevos Estados miembros del Este. Apenas asumida la presidencia, Blair se manifestó de forma explícita acerca de lo que consideraba un «momento de renovación» en el que Europa deberá «cambiar de velocidad para adaptarse al mundo». Las recetas se habían establecido ya en la cumbre de Lisboa del año 2000 (liberalización, desregulación, políticas activas de empleo...) pero muy poco se había avanzado al respecto. Y junto a ello una nueva dimensión de la Defensa europea para «asumir misiones de pacificación y de defensa de la legalidad»[64] que permita a Europa asumir también un liderazgo internacional.

---

[61] Véase Francisco Rey Marcos, *La acción exterior de la Unión Europea en entredicho,* 3 de junio de 2005, http://www2.rew.nl/rnw/es/informes/unioneuropea/europa/act050603_accionexterior [31 de agosto de 2005]

[62] El denominado «cheque británico» se estableció en 1984 en compensación por la gran parte del presupuesto comunitario destinado a ayudas agrícolas que Gran Bretaña no recibía. Dado el nivel de desarrollo británico en la actualidad dicha compensación carece de sentido, si bien es también cierto que la Política Agraria Común debería ser objeto de una drástica reforma.

[63] Los nuevos países se desmarcaron de los egoísmos nacionales que presidieron las negociaciones presupuestarias. Liderados por Polonia, propusieron reducir los fondos que deberían recibir, con el objetivo de arrancar un acuerdo de último minuto. Este intento chocó finalmente con el rechazo de Gran Bretaña a revisar el reembolso de su aporte comunitario y de Francia a reducir los subsidios agrícolas.

[64] Véase Blair, «Una visión de liderazgo para Europa», *El Mundo,* 4 de julio de 2005, 4-5.

Frente al protagonismo mantenido hasta el momento por el eje franco alemán, las propuestas del primer ministro Blair, presidente del Consejo hasta finales de 2005, constituyeron un auténtico reto de transformación de Europa por derroteros muy distintos a los tradicionales. Tras su llegada a la presidencia europea a primeros de julio de 2005 se apresuró a hacer una lectura crítica de la política europea de los últimos tiempos y a postular la necesidad de abandonar viejos inmovilismos:

> Si Europa se deja llevar por el euroescepticismo o si las naciones europeas deciden cerrar filas con la esperanza de poder evitar la globalización, si se refugian en las políticas actualmente imperantes en Europa como si por seguir insistiendo en ellas las convirtiéramos en más pertinentes, entonces corremos el riesgo de fracasar; pero de fracasar a una escala tremenda, estratégica. No es éste el momento de acusar de traición a los que quieren que Europa cambie. Es el momento de reconocer que sólo mediante un cambio recuperará Europa su fuerza, su importancia, su idealismo y, en consecuencia, el apoyo de la población[65].

La presidencia británica se agotó, no obstante, dejando tras de sí muchos buenos propósitos pero escasas realizaciones[66]. Al final de la misma, en diciembre de 2005, el Consejo Europeo aprobó finalmente las perspectivas financieras para el período 2007-2013. Pero dado el gran reto de la Europa ampliada, que en 2007 contará previsiblemente con 27 Estados miembros, el acuerdo presupuestario alcanzado no se encuentra a la altura de las necesidades que en materia de cohesión económica y social plantean los países de la Europa central y oriental[67].

VI. Conclusión a modo de epílogo

Durante los próximos años la Unión Europea deberá afrontar una serie de cuestiones pendientes que exigirán una definición precisa de hacia donde se encamina la integración europea. Las decisiones sobre futuras nuevas ampliaciones constituyen un reto que deberá resolverse para superar la actual situación de incertidumbre. En pleno mes de agosto de 2005, Nicolás Sarkozy pidió la suspensión de la nueva ampliación de la Unión Europea ante la crisis desatada por el «no» francés y holandés a la Constitución[68]. En realidad se trataba de bloquear la apertura de negociaciones con Turquía, en

---

[65] Ibídem, pág. 4.

[66] Véase David Mathieson, *La presidencia británica de la UE: ¿Todo cambio o «plus ça change»...?,* Real Instituto Elcano, 14/10/2005, http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/825.asp [26 de septiembre de 2006].

[67] Un análisis detallado del acuerdo presupuestario de diciembre de 2005 en: José Ignacio Torreblanca, *Las perspectivas financieras 2007-2013 de la Unión Europea: Europa se amplia, el presupuesto se reduce,* Real Instituto Elcano, 2/2/2006, http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/870.asp [26 de septiembre de 2006].

[68] Sarkozy precisó posteriormente que no se refería a Bulgaria y Rumania, cuyos procesos de adhesión «están tan avanzados» que no se pueden replantear, sino a «todos los demás», en una velada alusión a Turquía o los países de los Balcanes.

lo que significaba una especie de gesto hacia la opinión pública francesa tras el desastre político del referéndum[69]. El propio Chirac, campeón en otros tiempos de las aspiraciones turcas, cambió de opinión hábilmente para adaptarse, tras el varapalo del 29 de mayo, a la corriente mayoritaria de la población francesa, opuesta a la adhesión de Turquía a Europa[70]. No obstante, después de vencerse las dificultades de última hora, motivadas por el veto austriaco a explicitar que el proceso de negociación tiene como objetivo la adhesión, se iniciaron las negociaciones el 3 de octubre de 2005. Así pues, parece por el momento despejarse un horizonte que, hasta hace poco, estaba muy nublado, si bien las reticencias de algunos países han determinado que el proceso de negociación sea el más garantista de la historia de la integración, con mecanismos de salvaguarda que permiten la congelación de las negociaciones. Es, además, la primera vez que se reconoce que las negociaciones son un proceso abierto cuyo resultado no puede garantizarse de antemano. La cuestión, por tanto, no está del todo cerrada y se presenta muy problemática en el corto y medio plazo.

Queda también la difícil asignatura pendiente del Tratado Constitucional y cerrar, de la manera más favorable, la crisis provocada por la suspensión del proceso de ratificación de dicho Tratado. En principio, si la interrupción del proceso de ratificación fuese definitiva seguiríamos tal como estamos, es decir, en el marco institucional del Tratado de Niza. Pero dicha situación no sería sostenible ya que el Tratado Constitucional se elaboró precisamente para paliar las insuficiencias de Niza. En tal supuesto podrían darse diversas posibilidades[71], desde una integración diferenciada por medio de cooperaciones reforzadas hasta un reinicio del proceso, es decir, una renegociación de la Constitución atendiendo a las demandas de la ciudadanía para abrir de nuevo el proceso de ratificaciones. Esta última opción presenta enormes dificultades ya que las motivaciones del rechazo al Tratado Constitucional, como ya se apuntó, no son unívocas, sino que responden a actitudes de disconformidad particulares para cada país que tienen una cierta lógica debido a que en todo proceso de negociación, como el que dio origen a la Constitución, se producen aceptaciones de aspectos que pueden resultar negativos para unos u otros países tomados individualmente. Incluso a veces las razones del rechazo pueden ser antitéticas y provenir de posiciones ideológicas muy distantes; y otras, como se vio en el caso de Francia, pueden basarse en un descontento general que poco o nada tiene que ver con el contenido de la propuesta. Así pues, un nuevo proceso de ratificación, fueran las que fueren las modificaciones, encallaría otra vez en su confrontación con las opiniones públicas cuando el procedimiento de ratificación fuese la consulta popular.

---

[69] La cuestión de Chipre, no reconocido por Turquía, fue el pretexto para el intento de bloqueo de las negociaciones a pesar de haber firmado el Gobierno de Ankara recientemente el protocolo de unión aduanera con los diez nuevos países en los que se encuentra la República de Chipre.

[70] Según el Eurobarómetro, en una encuesta correspondiente a los meses de mayo y junio de 2005, los países menos partidarios de la adhesión de Turquía eran: Austria (10 por 100 a favor), Chipre (16 por 100), Alemania y Francia (21 por 100 en ambos casos)

[71] Para las distintas alternativas que podrían darse tras el rechazo francés y holandés de la Constitución, véase Carlos Closa Montero, «Quo vadis, Europa? Seis opciones para una crisis constitucional», *ARI,* núm. 76 / 2005, http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/760.asp [5 de octubre de 2005].

Otra posibilidad sería la de no suspender definitivamente el proceso de ratificación y permitir la culminación del mismo por los mecanismos previstos, es decir, por los Parlamentos o mediante referendos nacionales. El respeto a los procedimientos democráticos exigiría, sin duda, que se adoptase dicha decisión. Incluso podría decirse que la culminación del proceso debería ser condición imprescindible para adoptar posteriormente cualquier otra alternativa. Lo que ocurre es que, dada la regla de la unanimidad para la aprobación de un Tratado que afecte a los veinticinco países, las cartas estarían marcadas, al no ser decisivo ya el voto de los restantes países. La situación podría incluso deteriorarse todavía más con nuevas consultas que dieran un resultado negativo[72] por no hablar de las reticencias que países como el Reino Unido o la República Checa mostrarían ante dicho planteamiento.

La verdad es que el callejón sin fácil salida al que se ha llegado tiene mucho que ver con el procedimiento de «democracia directa» para la ratificación utilizado por diversos países[73]. Es descabellado que textos de gran complejidad y que son fruto de una larga negociación deban obtener su legitimación por medio de consultas populares[74]. Mucho más cuando dichas consultas son convocadas en la mayoría de ocasiones para el refuerzo plebiscitario de determinados dirigentes[75]. La búsqueda de nuevas fórmulas para la legitimación política debería ser tarea urgente para evitar incertidumbres como la que atraviesa actualmente el proceso de integración. Dichas fórmulas podrían combinar la participación de la ciudadanía pero evitando los riegos de las consultas directas (elección de Convenciones nacionales para la ratificación, Congreso Europeo con representantes del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales...) o modificando la regla de la unanimidad[76] para permitir, por ejemplo, la realización de referendos paneuropeos, con exigencias de mayoría de población y de mayoría de Estados. De no prosperar ninguna iniciativa que pusiera de acuerdo a la totalidad de Estados miembros siempre cabría la posibilidad de que aquellos países que decidieran seguir adelante con el Tratado, realizaran una refundación de la Unión Europea como Unión Constitucional.

La presidencia austriaca de la Unión durante el primer semestre de 2006 no ha servido para despejar este horizonte de incertidumbre. Las posiciones del propio presiden-

---

[72] Los restantes Estados miembros podrían votar la ratificación o no del Tratado. De hecho, tras el rechazo francés y holandés, otros países han ratificado el Tratado Constitucional. Pero aunque hubiese una mayoría muy amplia de países a favor del Tratado no sería posible, de acuerdo con el Derecho Internacional, imponer el mismo a los países que no lo acepten (Hubert Védrine, «Liberar Europa del dogma europeísta. La necesaria vuelta a la realidad», *Política Exterior,* XIX, 106, 2005, págs. 9-20).

[73] Carlos Closa Montero, ob. cit.

[74] Una crítica intelectualmente impecable de los procedimientos directos en democracia puede verse en: F. Zakaria, *El futuro de la libertad,* Madrid, Taurus, 2003, págs. 175 ss.

[75] Un caso paradigmático ha sido el de Francia, donde Chirac, en palabras del ensayista galo André Glucksmann, optó «por el referéndum para contar con una investidura popular que rozaría la unanimidad, como la de las urnas en el mes de mayo de 2002 (82 por 100 contra Le Pen) o la de la calle que apoyó su veto antiamericano durante la intervención contra Sadam Hussein» (A. Glucksmann, «El narcisismo francés y la atracción del abismo», *El Mundo,* 26 de mayo de 2005, 4).

[76] Se trataría de convocar una Conferencia Intergubernamental para reformar el art. 48 del Tratado de Niza, modificando el requisito de unanimidad, y también el art. 447 de la propia Constitución (Carlos Closa Montero, ob. cit.).

te de la Comisión, Durao Barroso, de considerar que la Constitución ha entrado en un callejón sin salida, no propician el que pueda reconsiderarse la situación actual. Tampoco los dirigentes políticos franceses y holandeses se muestran proclives a nuevas consultas que serían consideradas una provocación por parte de electorados muy maduros políticamente, con el consiguiente coste político que ello acarrearía. El Consejo Europeo de junio de 2006, con el que se ha cerrado la presidencia austriaca, ha fijado la fecha límite del segundo semestre de 2008 para adoptar una decisión sobre el Tratado Constitucional. Buen momento, sin duda, tras la celebración en 2007 del cincuentenario de la firma del Tratado de la CEE, para despejar de incertidumbres el horizonte futuro de la integración europea y definir con claridad la configuración territorial y comunitaria de la Europa del siglo XXI.

España y Europa: El camino hacia la integración

Heidy-Cristina Senante Berendes

I. La ausencia de España en el origen de las comunidades europeas

La entrada de España en la Comunidad Europea ha sido uno de los principales acontecimientos experimentados en la historia reciente de nuestro país. El Tratado de Adhesión, firmado el 12 de junio de 1985, supuso la culminación de un largo proceso, que se había iniciado varias décadas atrás. Se inauguraba así una nueva etapa en las relaciones de España con Europa. La joven democracia española se insertaba de lleno en la dinámica comunitaria, en los mecanismos que impulsan la integración económica y política del continente. Este vínculo representaba la superación definitiva del alejamiento que había padecido España de su entorno inmediato durante el franquismo.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial la España de Franco era el último resto del fascismo europeo, un régimen no aceptable en una nueva Europa Occidental que haría de su significación democrática pabellón indiscutible. De hecho, serán la ideología liberal y democrática las que estarán en la base del proceso de cooperación europea que se inicia tras la Segunda Guerra Mundial. Las causas del bloqueo diplomático estuvieron estrechamente relacionadas con la significación de la Guerra Civil y con el panorama político resultante de la Segunda Guerra Mundial. Desde un punto de vista político, la posición de neutralidad que mantuvo España durante la conflagración mundial no hizo olvidar a los vencedores las similitudes y la simpatía del régimen de Franco con los regímenes fascistas derrotados[1]. En el mundo de posguerra, para los vencedores no

[1] Existe abundante bibliografía sobre la posición de España durante la Segunda Guerra Mundial, al respecto resultan de interés las siguientes obras: J. Tusell, *Franco, España y la II Guerra Mundial. Entre el Eje*

cabe la aceptación de ningún sistema que recuerde a la Alemania de Hitler o a la Italia de Mussolini.

La nueva coyuntura surgida tras la Segunda Guerra Mundial favorecería la política sancionadora de las Naciones Unidas y de los Estados Europeos hacia el régimen español haciendo más ancha la distancia que los separaba. Finalizado el conflicto mundial, comenzó una cascada de condenas internacionales contra la España de Franco[2]. La ausencia de España de la reorganización europea se explica por la falta de uniformidad política y económica que existía entre ambas partes. La política económica autárquica y el régimen totalitario que regían en España, en claro contraste con el liberalismo y el sistema democrático europeo, mostraron explícitamente el distanciamiento existente entre España y la Europa Occidental. La asimetría del atraso económico y de la carencia de democracia hicieron imposible la participación de España tanto en el origen como en el desarrollo del proyecto unitario europeo durante el franquismo. Mientras los países occidentales, poco después de la Segunda Guerra Mundial, iniciaron una intensa recuperación económica, el Estado español, marginado políticamente por la dictadura del general Franco, mantuvo durante sus primeros años una economía primaria y de penuria, al margen del desarrollo tecnológico que estaba teniendo lugar en el resto de los países capitalistas[3].

El régimen franquista se encontró con la imposibilidad de participar en los flujos de financiación exterior que utilizaron los otros países debido al aislamiento al que fue sometido el régimen de Franco una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial. España no participó en los organismos de urgencia creados por el Mando Militar Aliado, que desarrollaron sus actividades tanto en países victoriosos como vencidos, creando interdependencias de intereses de mucha importancia en el posterior desarrollo económico de Europa Occidental. Tampoco fue incluida en la ayuda norteamericana, siendo el único país de Europa, junto con Finlandia, que no se benefició del Plan Marshall. Estas circunstancias contribuirán a alejar a España de la uniformidad económica del mundo occidental, lo que traerá graves consecuencias para la posterior equiparación de España con Europa[4]. No cabe duda de que durante la posguerra mundial España necesitaba con

---

y la neutralidad, Madrid, Temas de Hoy, 1995; Stanley G. Payne y Delia Contreras, *España y la Segunda Guerra Mundial,* Madrid, Editorial Complutense, 1996; Enrique Moradiellos, *Franco frente a Churchill: España y Gran Bretaña en la Segunda Guerra Mundial,* Barcelona, Península, 2005.

[2] El 19 de julio de 1945, la Conferencia de San Francisco, declaró al Régimen español incompatible con la Carta de las Naciones Unidas. El 2 de agosto del mismo año, la declaración de Postdam negó a España el derecho a pertenecer a las Naciones Unidas. El 28 de febrero de 1946 el gobierno francés cerró su frontera con España. El 4 de marzo, una declaración conjunta anglo-franco-americana expresaba su repudio del franquismo. El régimen político español es considerado por las Naciones Unidas contrario a la moral internacional por sus orígenes, naturaleza y asociación con los Estados agresores. El 12 de diciembre de 1946, la Asamblea General de las Naciones Unidas recomendó la exclusión de España de toda organización o conferencia internacional mientras no se produjera un cambio de régimen político, así como la inmediata retirada de embajadores de Madrid.

[3] P. Montes, *La integración en Europa. Del Plan de Estabilización a Maastricht,* Madrid, Trotta, 1993, pág. 45.

[4] S. Torres Bernárdez, «La participación de España en la Organización de Europa. Dificultades, realizaciones y posibilidades», en *Política Internacional,* núm. 35, 1958.

urgencia las ayudas económicas y tampoco de que existía una clara asimetría de la economía española con la europea pero no por ello hay que deducir que la economía española vivía completamente aislada de su entorno inmediato. De hecho, el profesor Guirao sostiene en una reciente investigación que, incluso a pesar de la autarquía y del bloqueo político, las relaciones comerciales de España con su entorno europeo siguieron produciéndose ininterrumpidamente[5]. Quizá este sea uno de los factores determinantes que explica que España una vez superada la fase de aislamiento más duro, del ostracismo, pudiera introducirse con mucha mayor facilidad en las organizaciones de cooperación económica europea e internacional y, sin embargo, quedase marginada durante todo el franquismo de aquellas organizaciones europeas que pretendían alcanzar un grado de unificación política.

La difícil situación política exterior de España se vio aliviada en la década de los cincuenta con la activación de la Guerra Fría. En la creciente tensión Este-Oeste (puesta de manifiesto en acontecimientos como la guerra de Corea, el conflicto de Indochina, la crisis de Suez o la sublevación de Hungría) la posición anticomunista mantenida por el régimen del general Franco suavizó tanto el lenguaje del mundo exterior hacia España como el español hacia fuera haciendo que ambos perdieran, con mucho, su anterior agresividad. En 1953 el régimen español pudo introducirse de forma indirecta, a través de un acuerdo bilateral con los Estados Unidos, en el nuevo orden geopolítico y geoestratégico mundial[6]. El convenio con Norteamérica supuso para España una gran baza en política exterior, marcando desde entonces, en palabras de Angel Viñas, «la evolución externa e interna de un país aislado y arrinconado». Dicha dependencia no se romperá hasta que España consiga insertarse en la vertiente económica y política de Europa[7]. Los Acuerdos con USA, aunque marcaron el inicio de la normalidad española en política internacional al engranar a España en el bloque occidental, no ayudaron al Régimen en sus relaciones con el proyecto unitario europeo, más bien tuvieron un efecto contrario, ya que la aportación española a la defensa europea se hacía sin necesidad de que la nueva Europa unida ofreciera nada a cambio[8]. España perdía con ello un elemento importante a la hora de establecer vínculos con las organizaciones europeas. De hecho, en 1949 España fue excluida del origen de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) situación que no se modificaría ni siquiera después de haber conseguido los convenios y el apoyo de Estados Unidos.

A principios de los cincuenta el proceso de cooperación política europea no constituía una grave preocupación para el gobierno de Franco, mucho más interesado en consolidar la respetabilidad exterior del Régimen y afianzar las relaciones bilaterales que en participar en un proyecto comunitario del que se recelaba. La España de Franco poco

---

[5] Fernando Guirao, *Spain and the Reconstruction of Western Europe, 1945-1957,* Oxford, 1998.

[6] Sobre las relaciones hispano-norteamericanas durante el franquismo puede ser interesante la consulta de Arturo Jarque Iñiguez, *Queremos esas bases: el acercamiento de Estados Unidos a la España de Franco,* Alcalá de Henares, Centro de Estudios Norteamericanos, Universidad de Alcalá, 1998.

[7] Conferencia del profesor A. Viñas, «Relaciones hispano-norteamericanas: Historia y enseñanzas», 2005 http://www.ucm.es/info/fgu/foro/dialogo022005a.htm (25 de octubre de 2006).

[8] Charles T. Powell, «España en Europa: de 1945 a nuestros días», en *Ayer,* núm. 49 (2003), pág. 85.

a poco va a conseguir estar presente en la cooperación internacional de posguerra y en las organizaciones de cooperación económica europea, pero sus limitaciones se van a poner de manifiesto, precisamente, en la imposibilidad de participar en el proyecto político europeo: tanto el Consejo de Europa como la Comunidad Económica Europea le vetaran su entrada[9]. La posición inicial sobre la integración europea que mantuvo España fue de clara desconfianza. La idea integradora era ajena a la propia cultura política del pensamiento nacionalista español imperante en aquellos momentos. La existencia de un proyecto de Europa unida que se sustentaba en sólidas bases democráticas suponía un riesgo para un Régimen que, como el español, carecía precisamente de legitimidad democrática. Una Europa unida bajo el signo del respeto a los derechos y libertades individuales constituía una amenaza para la supervivencia de un Estado autoritario al impedir la natural inserción de España en su entorno inmediato.

Sin embargo, existió en el interior un movimiento europeísta tolerado por el Régimen. La posible participación de España en el proyecto comunitario fue interpretada desde diferentes perspectivas por los movimientos europeístas españoles. Mientras la actividad del Comité Federal Español reunía a los europeístas españoles en el exilio y luchaba para que de ninguna manera el régimen franquista fuese aceptado en la Comunidad Europea, desde el interior las interpretaciones de la vocación europea española adoptaban una variada gama de posiciones; desde intentar plantear una alternativa al liberalismo europeo desde una óptica católica hasta reformar el Régimen desde dentro, con el fin de hacerlo compatible con el proyecto europeo que se estaba gestando. La actividad europeísta del interior alcanzó tanto a la elite franquista como a los círculos académicos y a los primeros grupos de oposición democrática y se materializó en diferentes manifestaciones como el Centro Europeo de Documentación e Información (CEDI), el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Derecho de Zaragoza, el Seminario Universitario Europeísta de Madrid, la Asociación para la Unidad Funcional de Europa en Salamanca o la Asociación Española de Cooperación Económica[10].

Cuando en 1950 Robert Schuman propuso crear una Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), abierta a todos los países europeos que quisieran participar, España fue incapaz de calibrar la significación que dicha propuesta tendría para el futuro de Europa. El Régimen no confiaba en el futuro de las ideas federales y dudaba de que el Plan Schuman tuviese éxito. Sí supo reconocer, no obstante, que se estaba forjando un gran cambio en la concepción del modelo europeo pero, como muchos otros, en esos primeros momentos, desconfió de que la nueva idea supranacional llegara a consolidarse. Durante los primeros años de existencia de la CECA toda la labor desempeñada por España con respecto a la Comunidad se reduce a seguir muy de cerca el proceso de construcción y afianzamiento de la misma y sobre todo a conocer el estado de

---

[9] La inserción de la España de Franco en el proceso de cooperación internacional y europeo es objeto de estudio del profesor Moreno Juste en su libro *Franquismo y construcción europea, 1951-1962: anhelo, necesidad y realidad de la aproximación a Europa,* Madrid, Tecnos, 1998.

[10] Para conocer con más detalle el panorama del europeísmo en la España de posguerra consultar el apartado que dedica a dicho asunto Julio Crespo Maclennan, *España en Europa, 1945-2000,* Madrid, Marcial Pons, 2004, págs. 40-58.

la opinión pública tanto extranjera como nacional sobre el tema, prestando sumo interés a todo aquello que pudiera estar relacionado con España y pudiera servir para ir configurando una posición. La trascendencia de la no participación de España en la CECA radicaba en la ausencia de nuestro país en el primer paso que daba Europa hacia su unidad, distanciándose desde entonces del destino comunitario[11].

El interés del Régimen a principios de los cincuenta con respecto a Europa se dirige hacia otras organizaciones de cooperación económica sin pérdida alguna de soberanía pues dicho ámbito aparecía menos complicado y como la alternativa más viable para alcanzar una presencia española en el movimiento de integración europea. Los esfuerzos se orientan fundamentalmente hacia otros organismos europeos, sin vocación supranacional, y de carácter fundamentalmente económico, como lo era la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), o más tarde lo sería la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

II. Las relaciones hispano-comunitarias durante el franquismo

Hasta la creación del Mercado Común la inserción de España en Europa no es más que un problema menor para el Régimen, de pequeña política, en palabras del profesor Moreno Juste. Sin embargo, a partir de la firma de los Tratados de Roma, la cuestión cambia de signo para pasar a ser un problema de política intermedia y transformarse, más adelante, a partir de 1962, en un asunto de alta política tras la solicitud española de asociación a la CEE[12]. Hasta ese momento, el Régimen preocupado por otros asuntos prioritarios, no tomará posiciones, no se definirá, ni ofrecerá cambio alguno ante el proyecto unitario, sino que únicamente se mantendrá atento a los acontecimientos y a la evaluación de sus consecuencias para España.

La creación de la Comunidad Económica Europea supuso para el Régimen de Franco una realidad ante la que no era posible permanecer indiferente. La aparición del Mercado Común vino a coincidir con el agotamiento de la política autárquica en España y con la evidencia de que la supervivencia del régimen franquista pasaba por un cambio radical en la política económica. A finales de los años cincuenta, España se encontraba al borde de la suspensión de pagos, era imposible renovar la maquinaria productiva sin hacer importaciones, los alimentos estaban racionados y el aparato productivo estaba a punto de colapsarse[13].

El mismo año en que se firman los Tratados de Roma, Franco cambia de Gobierno entrando en éste tecnócratas convencidos de la necesidad de modificar la política económica nacional. Alberto Ullastres, Ministro de Comercio, Mariano Navarro Rubio, Ministro de Hacienda y Laureano López Rodó, secretario general técnico de la vicepre-

---

[11] Heidy Senante Berendes, «España ante la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (1950-1967)», en *Anales de Historia Contemporánea,* Universidad de Murcia, núm. 16, (2000), págs. 69-90.

[12] Antonio Moreno Juste, «España en el proceso de integración europea», en R. Martín de la Guardia y G. Pérez Sánchez, *Historia de la integración europea,* Barcelona, Ariel, 2001, pág. 182.

[13] Joaquín Estefanía, «La larga marcha», en *El País,* 3-5-1998.

sidencia de Gobierno, consiguieron integrar la economía española en la internacional al poner en marcha el Plan Nacional de Estabilización Económica. En 1957 nuestro país ingresa en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial, y se incorpora como miembro de pleno derecho a la OECE en 1959. La política de liberalización implicaba una franca y progresiva apertura de la economía hacia el exterior y buscaba preparar la integración económica con el resto de la Europa Occidental, incluyendo la CEE. La natural inserción de España en Europa era un objetivo compartido por el Ministro de Asuntos Exteriores Fernando María Castiella, cuya labor fue indispensable para terminar con el aislacionismo del Régimen, jugando un papel destacado tanto en el ingreso de España en el FMI como en la OECE y en la aproximación al Mercado Común.

Las medidas recogidas en el Plan de Estabilización significaron un giro importante de la política económica española: marcaron el fin de la política autárquica seguida desde 1939 y dieron paso a un nuevo ordenamiento tendente a la liberalización interior y exterior de la economía[14]. Dicho plan recogía un conjunto de actuaciones económicas cuyo fin era cortar el proceso inflacionista, estabilizar los precios y nivelar la balanza de pagos. Al ejecutarse el Plan de Estabilización, España entra decididamente en una fase de liberalización de su economía, alineándose progresivamente con la de Europa. Al empezar a desaparecer las barreras que antes dificultaban los intercambios, la economía española fue integrándose espontáneamente con la Europa de los Seis. La intensificación de los intercambios comerciales con la CEE hizo necesaria la búsqueda de mecanismos adecuados que resolvieran, en beneficio de ambas partes, los problemas que de tal proceso se podían derivar. Precisamente sería la necesidad de imbricarse económicamente con Europa la que haría que el Régimen contemplara la Europa de los Seis con otra perspectiva desde fines de los cincuenta.

Desde que se iniciara la estabilización, la política económica española se planteó como una variable altamente dependiente de la política económica internacional[15]. Las autoridades españolas se mostraron decididas a instalar a la economía española en el sistema occidental. España podía procurar equilibrar el intercambio con el exterior por medio de un acuerdo con la Comunidad Económica Europea que facilitara el acceso de la producción española a los mercados europeos. En consecuencia, las necesidades del Plan de Estabilización explican en buena parte la decisión de establecer relaciones con el Mercado Común. Con el Plan de Estabilización se consolidaba el proceso de occidentalización de España iniciado en 1953, abriéndose la posibilidad de una creciente europeización de la economía española[16].

Aunque la estabilización era un paso necesario para acercarse al Mercado Común, éste por sí mismo no aseguraba la afiliación al «club» europeo. El Régimen había cambiado su política económica pero seguía siendo una dictadura en la que no existían las libertades políticas. La aproximación a la Comunidad Económica Europea obligaba a España a cumplir no sólo con unos requisitos económicos sino también políticos que

---

[14] L. Gamir, *Política Económica de España,* Madrid, Alianza, 1980, pág. 61.

[15] M.ª J. Molina Requena, *España y la economía del Mercado Común,* Madrid, Ceura, 1987, pág. 185.

[16] Charles T. Powel, ob. cit., pág. 86.

aún no poseía. Mientras que con el Plan de Estabilización se trataba de conseguir los primeros, respecto a los segundos no existirá intención de acercamiento alguno. Dicha evidencia será muy tenida en cuenta por los estados comunitarios que se mantendrán inamovibles en la consideración de que la España de Franco carecía de legitimidad democrática para ser socio de la Europa democrática. A pesar de ello, a partir de los años sesenta se inicia un decidido acercamiento por parte del Régimen al Mercado Común con la intención de conseguir una participación de nuestro país en la Europa unida.

La decisión definitiva de intentar dicha participación tendría lugar el 9 de febrero de 1962, cuando el gobierno de Franco, a través del Ministro Castiella, solicitó del Mercado Común una apertura de negociaciones para la asociación, con vistas a una adhesión futura de España a la CEE. Tras un largo periodo en el que se había mantenido una actitud cautelosa y distante con el proceso de construcción europea, España intentaba su lógica inserción en el proyecto europeo. La creación del Mercado Común despertó el miedo a un aislamiento económico que a toda costa se deseaba evitar en un momento en que el sistema autárquico español tocaba a su fin. Con la solicitud de ingreso, se había puesto el broche de oro al viraje español hacia Europa. La integración europea se interpretó bajo el prisma de las necesidades económicas. Primero, desde la óptica del Plan de Estabilización y Liberalización y, más adelante, desde la del Plan de Desarrollo.

El contexto desarrollista español y el relanzamiento europeo exigieron tomar una definitiva resolución ante el proyecto integrador que tuvo lugar con la petición de asociación a la Comunidad Económica Europea. La aceleración del proceso de integración europea a fines de 1961, puesta de manifiesto en el Plan Fouchet, que pretendía la creación de una política exterior común y una política de defensa, en el inicio de una política común agrícola, y sobre todo en la solicitud de adhesión de Gran Bretaña a la CEE, obligó a romper con la política de «compás de espera» que España había mantenido desde la firma de los Tratados de Roma. Dicha política se caracterizó por una opción programada de cautela en la que se sopesaron las ventajas de permanecer al margen del proyecto comunitario, de participar en la EFTA, o en la CEE[17]. La candidatura británica inclinó definitivamente la balanza hacia el Mercado Común. La solicitud de asociación española de 1962 marcaba el fin de la política de «compás de espera» e iniciaba una nueva etapa en la que el acercamiento a la CEE pasaba a ser un problema de alta política para el régimen de Franco. Con la petición de asociación, España se había definido, por fin, después de muchos años de distanciamiento de Europa y miraba de frente a Bruselas.

La aproximación a Europa para el Régimen tenía un fondo eminentemente económico. Pero, aunque España planteara el problema del acercamiento al Mercado Común desde dicho punto de vista, el fondo de la cuestión se revelaría como una cuestión política. El caso español planteaba serias dificultades para la Comunidad, que debía dar

[17] La indefinición ante Europa, en el periodo que transcurre desde la firma de los Tratados de Roma a la petición de asociación a la CEE, en opinión de Moreno Juste, responde básicamente a la prioridad que se da a las necesidades económicas globales de España sobre las prioridades políticas que diseña Castiella ante las organizaciones regionales europeas.

una respuesta a una petición de un país europeo no democrático con pretensiones futuras de llegar a ser miembro de pleno derecho de la Comunidad. Las carencias españolas eran tanto de orden económico como político. En ambas facetas España sufría un importante distanciamiento en relación a los socios comunitarios. Desde un punto de vista económico, aunque a fines de la década de los cincuenta España había iniciado una política económica de signo liberalizador que le había ido acercando progresivamente a los modos y formas de la economía europea, aún le quedaba mucho camino por recorrer para alcanzar los niveles de desarrollo de los países comunitarios. Ahora bien, si en este terreno la evolución sufrida hacia prever que España podía ir acortando distancias, en el campo político ocurría todo lo contrario. El régimen no había experimentado ninguna evolución hacia formas representativas, seguía una línea inmovilista que marcaba una profunda diferenciación con una Europa unida que se construía bajo el signo de la democracia. Esta falta de homologación política condicionará decisivamente las relaciones entre España y la Comunidad.

El problema de la inserción de España en el Mercado Común fue planteado por la Comunidad en una vertiente claramente política y tenía su origen en el carácter, también político, de la solicitud española. Si España, desde un principio, hubiera solicitado el establecimiento de relaciones puramente económicas seguramente no hubiera encontrado apenas resistencia por parte de la Comunidad para atender su demanda. En cambio, solicitó la asociación e insistió hasta el final en este ambicioso objetivo, lo que situó la cuestión española en el terreno del debate político. Al fijarse como meta la asociación, el Régimen, tal y como señala Charles T. Powell, se tendió a sí mismo una suerte de «trampa europea»[18]. Una vez solicitada la asociación no se podía renunciar a ella sin sufrir cierto desprestigio para el Régimen. Al abordar la problemática española, la Comunidad se vio obligada a definir con exactitud la fórmula de asociación que no había sido estrictamente explicitada en cuanto a su naturaleza, su alcance práctico o sus modalidades de funcionamiento. La definición que de ella se daba en el Tratado de Roma permitía negociar el contenido, los compromisos, derechos y obligaciones a concluir entre ambas partes, ofreciendo un marco en el que cabía un acuerdo que podría ir desde la vinculación casi simbólica hasta una forma de integración muy cercana a la adhesión. Precisamente en tal ambigüedad se basó la solicitud de asociación española al calibrarse que cuanto mayor fuera el contenido del acuerdo con la Comunidad mayor prestigio y reconocimiento se conseguiría para el Régimen. Sin embargo, la falta de una doctrina oficial de la Comunidad sobre la asociación no jugó a favor de los intereses de España sino todo lo contrario. Buena prueba de ello fue la aparición del informe del socialista alemán Birkelbach, a favor de impedir la admisión plena a la CEE de países no homologables democráticamente, aunque no otro tipo de relaciones, así como el Memorándum Saragat, que extendía también dicho impedimento en la fase de asociación.

Las cancillerías europeas no sólo se interesaban por la evolución económica del país sino que deseaban que ésta se viera acompañada de transformaciones políticas del Régimen. Tanto democristianos como socialistas se oponían a admitir en el seno de las

[18] Charles T. Powell, ob. cit., pág. 89.

Comunidades a un país que no contara con un sistema democrático, base sobre la que se quería construir la unión política europea. Este punto será el techo contra el que choque repetidamente la labor del Ministro de Exteriores, Castiella, que no cesó de defender ante las autoridades europeas que la inserción de España en Europa haría evolucionar políticamente al Régimen. Pero la oposición al Régimen mantendría justamente lo contrario. La lectura política de la inserción de España en la Europa comunitaria era nítida para la oposición en el exilio así como para la oposición interna: la inserción de España en la Comunidad no haría otra cosa que afianzar el Régimen perpetuando el sistema antidemocrático y privando con ello al pueblo español del establecimiento de un gobierno legítimo por más tiempo. Así lo manifestaron los representantes de ambas oposiciones en el IV Congreso del Movimiento Europeo celebrado en Munich aprobando un comunicado final que establecía como requisitos básicos para que el Régimen español pudiese ser aceptado por las Comunidades Europeas: la instauración de instituciones representativas y democráticas, respeto a los Derechos Humanos, el reconocimiento de las distintas comunidades naturales dentro de España, libertades sindicales y partidos políticos[19].

A la actitud de la propia oposición española se sumaba la de los sectores políticos de la izquierda europea. Los partidos socialistas europeos, los sindicatos libres y cristianos, y algunos parlamentos nacionales se opusieron a la demanda española. Todos ellos estaban decididos a luchar contra el establecimiento de relaciones entre España y la CEE. La izquierda europea encontraría en la Asamblea Parlamentaria Europea y en la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa una plataforma para hacer valer su oposición al Régimen de Franco, negándose decididamente a la aprobación de la candidatura española. La represión sufrida por los participantes españoles en el llamado «Contubernio de Munich», a cuyo regreso fueron detenidos y confinados a diversos lugares, complicó aún más la situación: la oleada de críticas y desaprobación hacia el régimen de Franco fue imparable. Por toda Europa se desató una campaña de prensa antifranquista en la que se vieron implicados incluso los órganos más conservadores. Con las medidas represivas el gobierno español puso en peligro la apertura de negociaciones con la CEE. Como consecuencia de aquellos acontecimientos, el ambiente europeo se estaba impregnado de un clima de desaprobación hacia el régimen español. Su pretensión de evolución política había quedado puesta en evidencia por las propias actuaciones de su gobierno a pesar de que éste se afanara en justificar las medidas adoptadas y en reafirmar su vocación europea. La campaña antifranquista insistía en que se juzgara políticamente la solicitud de España en el marco de la filosofía de la admisión y por ello recalcaba las características antidemocráticas del Régimen. Resultaba inútil el discurso oficial español que pretendía que los cambios socioeconómicos que se habían producido en España en los últimos años habían propiciado la decisión de solicitar la apertura de negociaciones con la CEE y que tal resolución beneficiaría con seguridad la evolución política del Régimen.

---

[19] Sobre la participación española en el Congreso de Munich puede consultarse el libro de Joaquín Satrústegui, *Cuando la transición se hizo posible: el «contubernio de Múnich»,* Madrid, Tecnos, 1993.

Siendo una grave dificultad la actitud de la oposición al Régimen y de la izquierda europea más difícil fue aún luchar contra la propia dinámica comunitaria. Lo cierto es que durante todo el franquismo la cuestión española fue un tema no sólo complicado sino de claro segundo orden en la apretada agenda comunitaria. La Comunidad tuvo que afrontar otros problemas más urgentes e importantes que repercutieron directamente en las posibilidades de la candidatura española. Ésta se vio afectada por acontecimientos como la candidatura británica, que bloqueó en buena medida las negociaciones con países terceros, entre ellos España, y por las graves crisis internas sufridas por la Comunidad a la largo de los sesenta, sobre todo, por «la crisis de la silla vacía» que paralizó la vida comunitaria durante algunos meses hasta su resolución en enero de 1966 con el llamado « compromiso de Luxemburgo».

Pero todas las dificultades, que fueron muchas (la apretada agenda comunitaria y sus crisis internas, la oposición de la izquierda europea a la candidatura española, y la mala imagen que el Régimen se ganó tras su desacertada reacción ante el Congreso de Munich), no harán cesar el empeño español de conseguir la aceptación por parte de la Comunidad del principio de negociación. Se insistió en él durante una complicada y larga fase exploratoria de contactos que se resuelve por fin, en julio de 1967, cuando la Comunidad ofrece a España la negociación de un mero Acuerdo Preferencial[20]. Sólo cuando los Seis alcanzaron el compromiso de que la finalidad del diálogo con España podía contemplar exclusivamente aspectos económicos y cuando España aceptó tal ofrecimiento, pudieron iniciarse las conversaciones que conducirían, tras un periodo de negociaciones técnicas, a la firma del Acuerdo Comercial Preferencial el 29 de junio 1970[21].

Si algo puso de manifiesto la fase preparatoria que precedió a las negociaciones del Acuerdo Comercial Preferencial de 1970 fue que para el gobierno franquista era tan importante la presentación formal del acuerdo que se trataba de alcanzar como el propio contenido del mismo. Y esto era así porque el acercamiento al Mercado Común, lejos de ser una cuestión exclusivamente económica, constituyó sin duda para el Estado franquista una cuestión de gran significación política. La inserción de España en el Mercado Común podía suponer la total aceptación del Régimen en Europa, rompiendo definitivamente el aislamiento al que fue sometido tras la Segunda Guerra Mundial. Por ello tenía gran importancia el mayor o el menor alcance del acuerdo: a mayor alcance, mayor reconocimiento y legitimación de la situación política española.

El Acuerdo Preferencial fue presentado por el Régimen como un éxito político que llevaría al objetivo final de la integración en la Comunidad Económica Europea. Para la Comunidad, en cambio, sólo era una cuestión marginal que no iba más allá de una respuesta ineludible a un país con el que todos los Estados miembros mantenían relaciones diplomáticas y económicas; negarle una contestación a sus problemas comercia-

[20] Puede consultarse los detalles de dichas conversaciones exploratorias en Heidy Senante Berendes, *España ante la integración europea: el primer acercamiento,* Valencia, Institució Alfons el Magnànim, 2006.

[21] Véase A. Alonso y C. Barcia, *El Acuerdo España-Mercado Común,* Madrid, Asociación para el Progreso de la Dirección, 1970.

les con la CEE hubiera sido un contrasentido. Si existió divergencia en la significación política del acuerdo, hubo en cambio un consenso entre ambas partes en reconocer que el acuerdo sería un instrumento útil y beneficioso para la economía española. Los frutos del trabajo del equipo negociador español se pudieron ver claramente en el superávit de la balanza comercial, en la mejora de la productividad y en las deducciones fiscales a la exportación que España experimentó en los años previos a su adhesión. El Acuerdo fue completado por un Protocolo Adicional, de enero de 1973, que reconocía que los intereses de España se habían visto afectados por la ampliación y por el área de libre comercio establecida con la EFTA, por lo que de forma transitoria se salvaguardaba a España de aplicar las medidas establecidas en el acuerdo de 1970 con los tres nuevos países miembros de la Comunidad: Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca durante el año 73. Desde entonces y hasta 1975 España y la CEE mantendrán complejas negociaciones técnicas para tratar de mejorar sus posiciones. Incluso se llegó a la táctica de la diplomacia secreta en la que se fraguó el acuerdo *Ullastres-DeKegorlay,* que preveía un desarme arancelario industrial completo para ambas partes para 1983, y en el terreno agrícola una cláusula de no discriminación en relación al resto de los países agrícolas. Pero a pesar de ello, por diversas circunstancias, tanto en el orden de política interna española como en la vida comunitaria, el Acuerdo de 1970 estuvo en vigor hasta la adhesión de España a la CEE. Para muchos, con el Acuerdo del 70 prácticamente se consolidaría la integración económica de España en la CEE, como vino a demostrar la evolución de la balanza comercial española que llegó a tener superávit en los años previos a la adhesión[22].

Desde que se firmara el Acuerdo de 1970 los sectores de la izquierda europea hicieron sentir su disconformidad ante las autoridades comunitarias haciéndoles ver que desde entonces habían establecido vínculos con un estado europeo no democrático y que por tanto se habían comprometido de algún modo con la dinámica interna española. En consecuencia debían influir para que se produjese una verdadera evolución política del Régimen hacia formas más democráticas. Lo cierto es que fuera o no por la presión de la oposición al Régimen desde principios de los años setenta, los gobiernos europeos comenzaron a intervenir de forma sistemática en apoyo de los dirigentes de la oposición democrática, amenazando al Régimen con el escándalo internacional[23]. Los gobiernos europeos dejaron constancia de su rechazo a la fuerte represión ejercida por el Régimen en sus últimos años, puesta de manifiesto en acontecimientos como el Proceso de Burgos, el Proceso 1001, el caso Puig Antich, el del obispo Añoveros o los fusilamientos de septiembre de 1975. La reacción ante estos últimos provocaron la unanimidad tanto de los gobiernos europeos como de las instituciones europeas en el rechazo a la política franquista y en el uso de todos los medios diplomáticos y políticos a su alcance para hacer efectiva su repulsa. Desafiar los principios democráticos defendidos por Europa podía traer graves consecuencias para España como era la vuelta al aislamiento, destruyendo los logros conseguidos hasta el momento. La oleada de pro-

[22] A. Moreno Juste, «España en el proceso...», ob. cit., pág. 189.

[23] Charles T. Powell, «La dimensión exterior de la transición española», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals,* núm. 26.

testas contra el Régimen iba a afectar directamente a sus relaciones con la Comunidad Europea. La Comisión Europea suspendió las negociaciones entre España y la CEE, que en esos momentos trataban de alcanzar un nuevo Acuerdo Comercial[24].

III. Europa en la transición y en la consolidación democrática de España

Con la muerte del general Franco y con la posterior instauración de la monarquía en Don Juan Carlos, el 22 de noviembre de 1975, se inauguraba una nueva etapa en la historia de España que despertaba grandes esperanzas e ilusiones. La transición atrajo con fuerza el interés de las potencias europeas por el devenir de los acontecimientos en nuestro país. La desaparición del dictador aumentaba notablemente las posibilidades de influencia de los gobiernos europeos en los asuntos internos españoles, circunstancia que éstos no desaprovecharon. Como afirma Charles T. Powell, los gobiernos e instituciones europeas protegieron y fortalecieron a la oposición democrática durante los últimos años del franquismo y durante los años clave de la transición, influyendo en el surgimiento de los nuevos partidos democráticos nacionales así como en sus estrategias e ideologías. Un ejemplo clarísimo de dicha influencia se puede constatar en la evolución del PSOE, claramente apoyado por el gobierno alemán y las fundaciones alemanas, que buscaron una salida al franquismo en un partido socialista español de amplia base capaz de constituirse en una alternativa de gobierno. Dicho partido también se benefició de la contribución de otro importante actor como fue la Internacional Socialista que procuró influir en el proceso español mediante la presión directa e indirecta, sobre los gobiernos de sus países. No hay que olvidar que en 1975, los partidos afiliados a la IS gobernaban en seis de los nueve países miembros de la CEE.

El apoyo de los países europeos y de la Comunidad al proceso de democratización español fue uno de los elementos que contribuyeron a su éxito, pero lo cierto es que el contexto internacional no se caracterizó precisamente por ofrecer unas condiciones propicias. La transición española se desenvolvió dentro de una gravísima crisis económica internacional que afectó seriamente a los países europeos, incluido el español, lo que dificultó su consecución. Pero lo verdaderamente determinante, desde la perspectiva internacional, es que durante el periodo de transición España reafirmó su pertenencia al bloque occidental, tanto a su sistema económico y defensivo como político, por lo que las democracias occidentales se mostraron partidarias de un sistema homologable con los suyos propios facilitando con ello el éxito del proceso democratizador español[25].

Es cierto que la Europa occidental había tolerado y convivido sin grandes dificultades con un régimen autoritario en España durante décadas, pero también es cierto que los países comunitarios habían condicionado durante todo el franquismo la pertenencia

[24] J. Crespo, ob. cit., págs. 148-158.

[25] Un análisis pormenorizado del contexto internacional de la transición española donde se demuestran las anteriores afirmaciones puede leerse en: Charles T. Powell, «La dimensión...», ob. cit.

de España a la nueva Europa unida a la necesidad de contar con un sistema político basado en el respeto a los derechos humanos, el estado de derecho y la democracia representativa. Esta condición sirvió a la oposición al Régimen para establecer una identificación entre democracia y pertenencia a la Comunidad Europea. Precisamente, en esa relación entre el franquismo y la CEE se encuentran las bases del consenso europeísta de la transición a la democracia que fue un elemento clave de la misma[26].

La naciente democracia de los setenta recogió con auténtico fervor la meta europea viendo en Europa la representación del ideal democrático y de progreso que deseaba para España. El profesor Moreno Juste sostiene que la meta del ingreso en la CEE supuso para la transición española un «complejo sistema de incentivos y garantías a medio y largo plazo tendentes a favorecer la democratización de las instituciones y la recuperación de las libertades». El papel positivo de Europa se concretó contribuyendo al refuerzo de la legitimidad democrática, facilitando el consenso político ante la adhesión, amortiguando la tensión nacional-regional, modernizando la sociedad española, favoreciendo las reformas financieras, empresariales y productivas y resolviendo la definición de la posición internacional de España[27]. La integración en la Comunidad Europea fue percibida como un factor de ruptura con el franquismo: el Régimen se había demostrado incapaz de incorporar a España en la construcción europea, en cambio, el nuevo sistema democrático podría conseguirlo. Todos los actores tanto políticos como sociales fueron partidarios del ingreso de España en las organizaciones europeas y apoyaron unánimemente los esfuerzos que los distintos gobiernos realizaron para conseguirlo[28].

El primer gobierno de la Monarquía, con Arias Navarro al frente, no inspiraba, en principio, gran confianza a las autoridades europeas, que veían en él una prolongación del franquismo. Sin embargo, algunas de las medidas anunciadas por el nuevo Gobierno español sorprendieron gratamente por su voluntad reformista. De hecho, el 20 de enero de 1976, el Consejo de Ministros de la CEE acordó que los acontecimientos acaecidos tras la muerte del dictador justificaban las reanudaciones de las conversaciones entre España y la CEE. Bajo esta nueva perspectiva, el nuevo Ministro de Asuntos Exteriores de España, José María de Areilza, conocido en el exterior por su gran reputación y apoyo a la causa democrática, inició una gira por las nueve capitales comunitarias para explicar que las reformas que estaba efectuando su Gobierno pronto permitirían a España contar con un sistema político compatible con la plena adhesión de España a la CEE[29]. El Ministro trataba de convencer de la sinceridad de la vía democratizadora de su Gobierno y anunciaba un cambio sustancial en el objetivo de la aproximación a Eu-

---

[26] Carlos Closa, «Las raíces domésticas de la política europea de España y la presidencia de 2002», en *Etudes et Recherches,* núm. 16, (diciembre de 2001), págs. 3-4.

[27] A. Moreno Juste, «España en el proceso...», ob. cit., págs. 188-189.

[28] Puede leerse una buena síntesis de la actitud mostrada por las fuerzas de derecho y centro, por las de la izquierda, por los grupos nacionalistas y por las organizaciones patronales y sindicales en: Luis Domínguez Castro, *España e Europa. Do franquismo ao euro,* Vigo, edicions Xerais de Galicia, 2002, págs. 39-45. Un análisis más detallado y profundo en M. A. Quintanilla Navarro, *El misterio del europeísmo español: enjambres y avisperos,* Madrid, Síntesis, 2000.

[29] Pueden leerse los detalles de dicho viaje en Bassols*,* ob. cit.

ropa: ahora España no se conformaría con una negociación de mayor o menor alcance sobre un Acuerdo Comercial sino que su deseo era ya la discusión acerca de la plena adhesión a la CEE.

Sin embargo, la labor de Areilza se vería disminuida por los acontecimientos internos españoles. La detención de algunos miembros de la Platajunta, vinculados al PCE y a la extrema izquierda, suscitarían diferentes manifestaciones de rechazo por parte de las instituciones comunitarias a la evidente represión política que seguía practicándose en España, a pesar de la desaparición del dictador y de las reiterados deseos de transformación manifestados ante las autoridades europeas por el nuevo Gobierno español. Dichas detenciones, unidas a la desconfianza que suscitó el proyecto de una corte bicameral, que poco tenía que ver con la composición y el funcionamiento de las asambleas democráticas europeas, provocaron que el Parlamento Europeo, aún reconociendo los esfuerzos realizados hasta entonces por España en su camino a la democratización, destacara que todavía quedaba un largo camino por recorrer para completarla. A juicio de la cámara europea sólo el restablecimiento de los derechos individuales, políticos y sindicales y la legalización de todos los partidos políticos, incluido el comunista, darían credibilidad democrática al proceso de transición. El discurso de Areilza pronto pasaría al olvido. Arias Navarro era considerado por amplios sectores europeos como una secuela del franquismo, un mero continuador. Si se quería desvincular a España de su pasado franquista eran necesarios nuevos protagonistas y pruebas palpables de que el proceso democratizador era real.

El impulso definitivo vino con Adolfo Suárez, elegido como nuevo Presidente el tres de julio de 1976. Suárez se mostró, desde el primer momento, resuelto en recomponer la credibilidad del cambio político tanto en el interior como en el exterior. Anunció un referéndum sobre la reforma constitucional y elecciones generales para la primavera de 1977. Los gobiernos e instituciones europeos, tras diversos contactos con el propio Presidente español y representantes de la sociedad española, respondieron manifestando su confianza en las intenciones del nuevo Gobierno, que parecía estar dispuesto a hacer realidad el proceso de democratización. El apoyo europeo sería un factor determinante en el éxito de la vía de «ruptura pactada» que fue consolidándose frente a otras alternativas al aceptarse, tanto en el exterior como en el interior, como la vía más eficaz, en detrimento de otros planes alternativos, para el proceso de democratización español[30]. Dicha confianza quedó del todo demostrada cuando España fue aceptada como miembro de pleno derecho en el Consejo de Europa, el 24 de noviembre de 1977, siendo el único país que ingresaba sin contar con una Constitución democrática[31].

Tras las primeras elecciones democráticas, celebradas en junio de 1977, el Parlamento Europeo corroboraba que España estaba por fin preparada para formar parte de la Comunidad Europea. Poco después, el 22 de julio de 1977, España presentaba su so-

---

[30] Julio Crespo Maclennan, ob. cit., págs. 182-186.

[31] Para conocer en detalle las negociaciones realizadas por España para entrar en el Consejo de Europa resulta de gran interés el libro de José Luis Messía, *Por palabra de honor: la entrada de España en el Consejo de Europa el 24 de noviembre de 1997: un largo recorrido desde el Congreso de Munich de 1962,* Madrid, Parteluz, 1995.

licitud de adhesión a la CEE. La solicitud formal de ingreso la efectuó, en nombre del Gobierno español de la UCD, el ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja. Las razones del Gobierno para iniciar con tanta rapidez el proceso de acercamiento a la CEE eran varias. Entre ellas pesó de nuevo, como ya lo hiciera en 1962, el miedo a quedar descolgados de la dinámica europea, en esta ocasión del tren de la ampliación mediterránea, ya que Grecia y Portugal habían presentado sus respectivas candidaturas en junio de 1975 y marzo de 1977. Al mismo tiempo se buscaba en la Comunidad Europea una garantía para consolidar la joven y frágil democracia española así como redefinir la posición internacional de España y abrir su economía al exterior[32]. La importancia que el Gobierno de la UCD dio a las negociaciones con la CEE se manifestó en la creación de un Ministerio *ad hoc,* al frente del cual se situaría a Leopoldo Calvo Sotelo. Los sucesivos Gobiernos democráticos españoles encabezados por los Presidentes del Gobierno Adolfo Suárez, Leopoldo Calvo-Sotelo y Felipe González, trabajaron arduamente en la materialización de las diferentes fases de la incorporación de España a la Europa comunitaria. Todos ellos consideraron la adhesión de España a la CEE el máximo objetivo de su política exterior.

Con la solicitud de ingreso se abría un largo periodo de negociaciones que conduciría tras muchos esfuerzos a la plena incorporación de España a la CEE el 12 de junio de 1985. Las difíciles y largas negociaciones, que ocuparían más de siete años, pondrían de manifiesto que si la falta de libertades había sido durante el franquismo la hipoteca para conseguir el ingreso, ahora las dificultades serían de otra índole. España tuvo que superar distintos escollos. En opinión del profesor Powell las negociaciones entre España y la CE difícilmente podrían haberse producido en un contexto menos favorable a un acuerdo. Europa atravesaba una grave recesión económica causada por los efectos de la guerra del Yon Kipur y el encarecimiento del petróleo. La crisis económica se sumó a los problemas internos de la Comunidad que se vio envuelta en distintos conflictos derivados de las diferencias surgidas entre los socios comunitarios en torno a la financiación del presupuesto comunitario, el futuro de la Política Agrícola Común y el llamado «cheque británico» que llevaron a una situación de «parálisis interna» sin precedentes en el proceso comunitario[33]. En esta situación la Comunidad afrontaba lo que sería su segunda ampliación, la ampliación por el sur, con la incorporación de Grecia, España y Portugal. Desde la perspectiva comunitaria la incorporación de España, debido a su gran potencial, implicaba muchas y mayores dificultades que la de Grecia y Portugal. De hecho, el retraso del ingreso de este último se debió fundamentalmente a las dificultades de la negociación del caso español a las que quedó irremediablemente ligado. Fundamentalmente el miedo al potencial agrícola y pesquero español determinó las numerosas obstrucciones que el gobierno francés interpuso en las negociaciones de España con la CEE, que fueron interpretadas, desde la óptica española, como la máxima preocupación. Tales obstáculos retrasaron y dificultaron la consecución del acuerdo con España. Pero, sobre todo, la verdadera dificultad de las negociaciones hay que buscarla en ese contexto adverso, de crisis económica e interna, que no facilitó, en

[32] Antonio Moreno Juste, ob. cit., pág. 196.

[33] Charles Powel, «España en Europa...», ob. cit., pág. 20.

medida alguna, el acuerdo entre los diferentes estados miembros de la CEE sobre la propia dinámica comunitaria, y en concreto sobre el coste de la ampliación, por lo que cada uno de los cuales haría valer en un ámbito de negociación multilateral sus propios intereses nacionales, afectando con ello directamente al desarrollo de la negociación hispano-comunitaria.

La solicitud española recibió una rápida y favorable respuesta del Consejo de Ministros en septiembre de 1977 que encargaba a la Comisión Europea un Dictamen sobre las implicaciones de la adhesión de España a la CEE. La Comisión aprobaría el 29 de noviembre de 1978 su Dictamen favorable a la adhesión de España. Las negociaciones formales se iniciaban poco después, en febrero de 1979. Se ha relatado en muchas ocasiones y con detalle cómo transcurrieron aquellas duras e interminables negociaciones y cómo se emplearon unas y otras estrategias para salvar los distintos obstáculos que fueron apareciendo durante las mismas[34]. La adaptación de las estructuras y la producción agraria y pesquera española al sistema agrario común, la reducción de la cuota pesquera y la adaptación de las estructuras económicas españolas, fueron los temas principales en las sucesivas rondas de negociación. Durante todas las negociaciones los problemas técnicos fueron resolviéndose. Las mayores dificultades, en palabras de un protagonista directo de los acontecimientos, como fue Raimundo Bassols, vinieron de «la lentitud, de los retrasos, de los recelos, del temor hipócrita a nuestra agricultura; de la valoración exagerada de los progresos de nuestra industria (...); de la desgana por admitir la libre circulación de nuestra mano de obra, del rechazo en abrir la puerta a un país de menor desarrollo que, precisamente por ello, tendría derecho a absorber ayudas y subvenciones que, hasta el momento, iban a otros bolsillos»[35].

En las negociaciones para la adhesión pueden diferenciarse dos grandes fases cronológicas: las negociaciones efectuadas por los distintos gobiernos centristas (1980-1982) y la realizada durante el gobierno socialista (1982-1985). Las primeras negociaciones llevadas a cabo por sucesivos gobiernos de la UCD estuvieron influenciadas por tres acontecimientos fundamentales. En primer lugar por el veto francés derivado de la declaración del Presidente francés V. Giscard d'Estaing oponiéndose a la integración de nuevos miembros hasta que la CEE no resolviera sus propios problemas internos y los derivados de la primera ampliación. El jefe de Estado francés había prometido a los agricultores franceses que España no entraría en la CEE hasta que no culminase la reforma de la PAC, lo que suponía una posible congelación del caso español por mucho tiempo. El «giscardazo» fue recogido con indignación por el Gobierno español que trató de amortiguar el golpe cultivando las relaciones bilaterales con Francia, buscando el apoyo de Alemania y apelando a la solidaridad comunitaria, pero no consiguió nada más que palabras de aliento.

El segundo acontecimiento, el golpe de Estado de febrero de 1981, sería el que paradójicamente ayudaría a mejorar la situación de parálisis en que se encontraban las ne-

---

[34] Un texto básico para conocer el desarrollo de las negociaciones es el de A. Alonso, *España en el Mercado Común. Del Acuerdo del 70 a la Comunidad de los Doce,* Madrid, Espasa-Calpe, 1985. Una versión más personal pero a su vez detallada y analítica en R. Bassols, *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE 1957-1985,* Política Exterior, 1995.

[35] R. Bassols, ob. cit., pág. 203.

gociaciones de adhesión. Tras el golpe frustrado los gobiernos e instituciones comunitarias volvieron a fijar su interés en España. Europa había contemplado como la joven democracia española se había visto seriamente amenazada y había tomado conciencia de que necesitaba un respaldo urgente. A ello podía contribuir la reanudación de las negociaciones de adhesión, decisión que provocó un avance en el proceso. El 22 de marzo de 1982 el nuevo Gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo consiguió cerrar los seis primeros capítulos de la negociación.

Este avance fue coetáneo al ingreso de España en la OTAN. Las negociaciones con la Alianza Atlántica progresaron favorablemente firmándose la incorporación de España a la misma por el Tratado de Washington de 16 de febrero de 1982. Este tercer acontecimiento también influyó en las relaciones de España con la CEE. La OTAN y la CEE son organismos totalmente independientes y la pertenencia a una de ellas no supone una condición para pertenecer a la otra. Pero todos los países de la CEE, excepto Irlanda, e incluso los otros dos candidatos mediterráneos: Portugal y Grecia, pertenecían a la Alianza Atlántica. La noticia de la incorporación de España a la misma fue muy bien recibida en el ámbito europeo. El profesor Domínguez Castro sostiene que el Gobierno Suárez usó el anuncio de la apertura de negociaciones con la OTAN (15 de junio de 1980) para contraatacar el efecto provocado por el «giscardazo»[36]. En opinión de Julio Crespo, la política europea del gobierno de UCD iba a verse debilitada por las dudas de Adolfo Suárez respecto a la integración de España en la Alianza Atlántica[37] e incluso considera que llegó a determinar la sustitución del Propio Ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, por manifestarse claramente partidario de incorporar España a la OTAN[38]. Con el ingreso en la OTAN España conseguía entrar en dos de las tres Europas existentes, (en palabras de Marcelino Oreja «Europa son las tres instituciones: económica, defensiva y política: El Mercado Común, la OTAN y el Consejo de Europa»)[39] y despejar todas las dudas sobre la política de defensa española abandonando la tentación neutralista.

El ingreso en la OTAN fue muy criticado por el PSOE. Desde que se anunciara la decisión de Calvo Sotelo de solicitar el ingreso en la Alianza se inició un intenso debate nacional con claras connotaciones electorales apareciendo numerosos movimientos y campañas anti OTAN. El Partido Socialista usó el rechazo a la integración como una estrategia política para debilitar a la UCD. El PSOE ganó las elecciones legislativas de 1982 con una contundente mayoría absoluta. Una vez en el Gobierno el partido socialista anunció la convocatoria de un referéndum sobre la OTAN. En opinión del profesor Moreno Juste la posición del gobierno español con respecto a la OTAN se caracterizó por una «ambigüedad calculada» que tenía como finalidad vincular la adhesión de la Comunidad y la pertenencia a la Alianza Atlántica tanto ante la opinión pública española como ante Europa[40]. Con dicha vinculación se pretendía, a juicio de Val Cid, sa-

[36] Luís Dominguez Castro, ob. cit., pág. 46.
[37] Julio Crespo Maclennan, ob. cit., pág. 217.
[38] Ibídem, pág. 221.
[39] Carlos Closa, ob. cit.
[40] A. Moreno Juste, ob. cit., pág. 199.

car provecho político de la integración en la Alianza, utilizándose como moneda de cambio para la integración en la CEE[41]. De hecho, el prometido referéndum sobre la OTAN no se convocó hasta después de haberse conseguido la plena incorporación de España a la Comunidad Europea.

Durante el gobierno socialista se esperaba conseguir un cambio en la actitud francesa debido a la lógica solidaridad entre dos gobiernos socialistas como eran el francés y el español. Pero en un primer momento la actitud de Miterrand no parecía modificar la postura mantenida por su predecesor Giscard d'Estaing. Para conseguir la integración de España era ineludible revocar la actitud francesa y en ello fue decisiva la contribución del gobierno socialista español que llevó a cabo una eficaz negociación bilateral, que consiguió vencer las reticencias francesas. Por fin, en el Consejo Europeo de Stuttgart, celebrado en julio de 1983, la causa española salió fortalecida, cuando Alemania condicionó el incremento de recursos propios, imprescindibles para la PAC, a la solución de las candidaturas de España y Portugal. Con ello quedó vinculada la resolución de los problemas internos de la Comunidad al apoyo de la ampliación.

Tras el Consejo de Stuttgart pudieron continuarse las conversaciones técnicas. La mayor parte de las negociaciones, por parte española, correspondieron a dos nombres, los de Fernando Morán y Manuel Marín, ministro de Exteriores el primero y secretario de Estado para las Comunidades Europeas el segundo, en quienes recayó la responsabilidad de negociar y cerrar cada capítulo de la negociación. Tras muchos esfuerzos el acuerdo quedó concluido. España firmaba su Tratado de Adhesión, el 12 de junio de 1985 entrando en vigor el 1 de enero del 86. De este modo, culminaba una larga aproximación a Europa iniciada décadas atrás que ponía fin al aislamiento internacional que había caracterizado la más reciente Historia de España.

[41] C. del Val Cid, *Opinión pública y opinión publicada. Los españoles y el referéndum de la OTAN,* Madrid, Centro de Investigaciones Sociales & Siglo XXI de España editores, 1996.

Europa en la modernización económica de España, 1985-2005

José A. Nieto Solís

I. Introducción: un balance global positivo

La adhesión de España a las Comunidades Europeas culminó el proceso de apertura y liberalización que se había iniciado en 1959 y que cobró especial auge a partir de la década de los 70. La transición política a la democracia coincidió con una grave crisis económica, de la que la economía española empezó a recuperarse a partir de 1986. La primera década de nuestra pertenencia a la UE permitió un importante proceso de convergencia con Europa, si bien a mitad de los años 90 la recesión económica volvía a estar presente y dejaba al descubierto la persistencia de importantes debilidades estructurales de la economía española. Nuestra segunda década de pertenencia a la UE ha coincidido con un nuevo periodo de crecimiento económico, que ha consolidado a España como uno de los socios más activos en favor de la construcción europea.

En este artículo se pasa revista a los datos más relevantes de la evolución de la economía española en las dos primeras décadas de pertenencia a la UE. Se hace particular referencia al impacto que provocó la adhesión sobre el comercio exterior español (adopción del arancel común de aduanas y aplicación de la política agrícola común) y al marco de apertura a la competencia que implicó la incorporación del acervo jurídico europeo. Y se analizan con especial detalle las relaciones financieras de España con la UE, poniendo el acento en el capítulo que más beneficios ha reportado para nuestro país: las políticas estructurales. Como es bien sabido, los fondos estructurales han canalizado importantes recursos que han ayudado de manera notable a la modernización de España y también han facilitado la aprobación de programas de inversión plurianuales, aspecto éste que probablemente hubiera sido mucho más difícil de poner en práctica sin la pertenencia a la UE. El balance de nuestra incorporación a Europa (o reincorporación, puesto que nunca hemos dejado de pertenecer al viejo continente) es muy

positivo, no sólo desde el punto de vista económico y presupuestario, sino también desde los ámbitos político y social, que no se abordan de manera directa en estas páginas, pero que nunca deben perderse de vista al hacer referencia al papel de la Europa en la modernización económica de España.

II. La adhesión de España a las Comunidades Europeas: negociación y efectos generales

La adhesión de España a la CE se produjo el 1 de enero de 1986. Unos meses antes, el 12 de junio de 1985, se había firmado el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas[1]. Culminaba de ese modo la solicitud de adhesión presentada el 27 de julio de 1977[2], coincidiendo con los primeros y difíciles pasos para instaurar la democracia en nuestro país. Culminaba también un proceso de acercamiento a Europa como «referente colectivo»[3], como «mito» capaz de solucionar nuestros problemas, como cuerpo del que nunca debimos separarnos (o más bien alejarnos, puesto que —obviamente— España no ha dejado nunca de pertenecer a Europa).

Sobre este tema, y aunque ahora no sea el momento más adecuado para remontarnos en la historia, resulta curioso recordar que hasta hace tres décadas se decía a veces con cierto desprecio que Europa empezaba en los Pirineos. Ese aparente cinismo tenía una lectura política, puesto que hacía alusión a la falta de democracia en España. Pero también tenía una raíz histórica: España había sido un gran imperio mundial; y cuando dejó de serlo, sufrió una muy severa crisis económica que afectó de manera decisiva a sus relaciones con los vecinos europeos y con el resto del mundo. Finalmente, la dictadura franquista se sirvió del argumento de que España era diferente para reforzar la autarquía y mantener el aislamiento como modelo de desarrollo hasta el inicio de la década de los 60[4]. Pero el aislamiento empezó a difuminarse en la década de los 60 y la necesidad de apertura se convirtió en una exigencia en los años 70. La entrada en las Comunidades Europeas sólo fue el final lógico de un proceso histórico imparable: la modernización de España.

Desde el punto de vista de la economía, la adhesión a la CE ha supuesto «el proceso más completo y sistemático de liberalización, apertura y racionalización de la economía española tras el Plan de Estabilización de 1959»[5]. Esa afirmación es válida para

---

[1] La firma tuvo lugar en el Palacio de Oriente. Ese mismo día, unas horas antes, se había firmado en Lisboa el Tratado de Adhesión de Portugal a la CE.

[2] La solicitud fue presentada por Marcelino Oreja, Ministro de Asuntos Exteriores del segundo gabinete de Adolfo Suárez.

[3] Ortega ya lo expresó de forma contundente: «Si España es el problema, Europa es la solución».

[4] El aislamiento, que tan nefastas consecuencias sociales ha tenido a largo plazo, puesto que ha contribuido a reforzar un injusto sentimiento de inferioridad y un innecesario énfasis en las diferencias con Europa. Podría pensarse, incluso, que en los dos últimos siglos el carácter español se ha definido por oposición a lo europeo (a lo francés, de un modo más concreto).

[5] Juan Badosa, «La adhesión de España a la CEE», Revista de *Información Comercial Española,* núm. 826, 2005, págs. 99-106, ofrece un interesante análisis del proceso negociador, en el que obviamente la agricultura ocupó un capítulo especial.

la generalidad de los sectores económicos españoles, aunque existen excepciones, como la agricultura, que ha requerido una adaptación mayor y ha seguido un método distinto, entre otras razones porque la Política Agrícola Común ya supone en sí misma una importante excepción al funcionamiento general de la integración europea. En lugar de liberalización y apertura, la política agropecuaria en Europa se caracteriza por sus altas dosis de proteccionismo e intervencionismo[6], a pesar de lo cual su aplicación en España también ha tenido efectos indudablemente modernizadores. Para el resto de sectores no agrícolas, la adhesión a la CE comenzó con la aplicación de un nuevo arancel de aduanas, al que tuvo que adaptarse la economía española, al tiempo que asimilaba y ponía en funcionamiento la amplia y profunda legislación común, más conocida como «acervo comunitario»[7].

Sin duda, los efectos de la adhesión de España a la UE son de naturaleza muy diversa e imposibles de medir con exactitud, no sólo por la falta de instrumentos analíticos y estadísticos, sino también porque habría que comparar cada situación con las que hipotéticamente se habría producido en caso de no materializarse la adhesión. Aunque resulta muy difícil valorar los efectos económicos generales y específicos de la adhesión, hay que aproximarse a ellos de algún modo. Y para esa tarea, un primer paso de gran utilidad consiste en conocer el arancel de aduanas europeo, puesto que su implantación en España afectó al conjunto de la economía y tuvo consecuencias directas sobre los distintos sectores productivos nuestro país[8].

En el Tratado de Adhesión, España se comprometió a reducir sus aranceles entre el 1 de enero de 1986 y el 1 de enero de 1993, hasta alcanzar un arancel cero para el resto de la UE y un arancel igual al comunitario para las importaciones originarias del resto del mundo. El ritmo del desarme fue 10 por 100 el primer año, 12,5 por 100 el segundo, 15 por 100 el tercero y cuarto años, 12,5 por 100 el sexto, séptimo y octavo, y 10 por 100 en 1993. Este último año, la plena aplicación en España del arancel de aduanas europeo coincidió con la entrada en vigor del «mercado interior europeo», un proyecto de liberalización de la economía comunitaria que se había gestado con el Acta Única en 1987 y resultaba indispensable para avanzar hacia la Unión Monetaria propuesta en el Tratado de Maastricht de 1991.

El desarme arancelario se aplicó con carácter general a los sectores no agrícolas, aunque se mantuvieron algunas excepciones, como los contingentes para la importación de automóviles (hasta finales de la década de los 90). El arancel de aduanas vino acompañado por la aplicación de numerosas normas y leyes que modificaron sustan-

---

[6] José A. Nieto, *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa,* Madrid, Editorial Pirámide, 2001. No obstante, la PAC ha contribuido a aumentar la producción, las rentas, la productividad y la calidad de la producción agropecuaria española.

[7] El acervo o legislación en vigor (derecho primario y derivado) resulta fundamental para el funcionamiento de la UE como proceso de integración supranacional, más allá de la mecánica decisoria de carácter internacional o del automatismo propio de la integración de naturaleza económica.

[8] Hay que recordar que España había firmado en 1970 un Tratado preferencial con la CEE, que a la postre resultó extraordinariamente beneficioso para fomentar nuestra exportación hacia Europa, por lo que el resto de países comunitarios tenían interés en que España aplicara el arancel de aduanas común, lo que implicaba la renuncia a buena parte de las preferencias anteriormente concedidas a nuestro país.

cialmente el funcionamiento de la economía española, desde la introducción del IVA (coincidiendo con la adhesión), hasta la paulatina supresión de diversas prácticas de ayuda a las exportaciones que no resultaban legalmente compatibles con el acervo europeo. Todo ello introdujo un lógico efecto de apertura frente a la competencia exterior, lo que provocó respuestas muy diversas en las empresas y sectores afectados, puesto que por lo general estaban poco habituados a la apertura y la competencia exterior.

Algunas actividades y sectores se adaptaron rápidamente, mientras otros perdieron posiciones en favor de los inversores extranjeros, lo que con bastante frecuencia tuvo efectos negativos sobre la actividad y el empleo. Pese a ello, considerado desde una perspectiva global, la economía española inició una senda de crecimiento muy notable tras la adhesión. O dicho de otro modo, la adhesión permitió salir de la crisis económica que acompañó a la transición política. Sin el estímulo europeo, probablemente las tasas de crecimiento hubieran sido menores, lo que habría dificultado la modernización de España. Europa fue, por ello, el elemento exterior que sirvió de apoyo para agilizar los cambios internos que necesitaba nuestro país. En realidad, la economía española ya había dado síntomas inequívocos de modernización desde el inicio de los años 70 (coincidiendo con la firma del Acuerdo preferencial con la CEE). Incluso la renta per cápita alcanzó en 1975 (coincidiendo con la muerte de Franco) el 80 por 100 de la media comunitaria, si bien en los años posteriores la transición a la democracia y la crisis económica internacional afectaron muy negativamente a las principales variables macroeconómicas[9]. Por tanto, la adhesión permitió consolidar la expansión económica y la modernización de España.

Además del efecto general de apertura y liberalización que tuvo la adhesión sobre las actividades industriales, y de un modo mas lento y tenue sobre los servicios, la agricultura española también se vio afectada por el nuevo marco regulador europeo. Nuestra agricultura presentaba un enorme potencial de desarrollo, fruto del gran tamaño del sector y del notable atraso estructural en que se encontraba. Esas circunstancias, unidas al temor de los productores europeos a perder los privilegios de que disfrutaban gracias a la PAC, sirvieron como argumentos para establecer unas condiciones de adhesión particulares, con periodos transitorios más amplios para diversos sectores y productos. Ese fue el caso de las frutas y hortalizas, o del aceite de oliva y el vino, cuyas exportaciones a la UE estuvieron sometidas a restricciones específicas hasta 1996, al tiempo que España abría sus mercados a la producción agropecuaria europea y a las importaciones originarias de terceros países[10].

Ambas partes, España y la UE, eran conscientes de que la agricultura mediterránea española estaba formada mayoritariamente por sectores «ganadores» a largo plazo, lo

---

[9] De hecho, en el decenio 1975-1985 la tasa de crecimiento media anual del PIB español fue apenas del 1,6 por 100, frente al 2,3 por 100 de la UE. En los años siguientes España ha crecido por encima de la UE: en concreto, un 4,5 por 100 de crecimiento medio anual del PIB real entre 1985 y 1990 (frente al 3,3 por 100 en la UE), un 1,5 por 100 entre 1990 y 1995 (frente al 1,4 por 100 en la UE), y un 3,6 por 100 entre 1996 y 2001 (2,4 por 100 en la UE).

[10] La UE temía por la desestabilización de sus mercados y, al mismo tiempo, no podía renunciar a las preferencias otorgadas a la importación de productos mediterráneos procedentes de países terceros, con los que existían acuerdos similares al firmado con España en 1970.

que ofrecía un fuerte contraste con la agricultura y ganadería del norte de España, especializada en actividades para las que los socios comunitarios tenían una clara ventaja competitiva[11]. Se ha hablado con frecuencia de la estrategia negociadora que consistía en retrasar los beneficios de la agricultura mediterránea a cambio de retrasar también los perjuicios para las actividades agropecuarias continentales. No obstante, en el contexto de la integración europea las opciones negociadoras no ofrecían muchas más posibilidades, puesto que más allá de una regulación temporal compatible con el intervensionismo agrícola europeo no se podían poner obstáculos a largo plazo a la expansión de las producciones más eficientes, con independencia de cuál fuera su país de origen[12].

Finalmente, pese a la aparición de efectos negativos de carácter sectorial, social o regional, el conjunto de factores dinámicos propios de los procesos de integración económica resultaron muy positivos para España. A ellos deben sumarse, sin duda, los efectos sociales (consistentes en la modernización de las formas de vida, las pautas de consumo, e incluso, tal vez, los hábitos culturales de los españoles), así como los efectos políticos. Estos últimos pueden sintetizarse en la ayuda que supuso Europa para asentar definitivamente la democracia en nuestro país, pero también en el impulso que representó para racionalizar muchas decisiones administrativas y burocráticas, que se vieron afectadas por la legislación comunitaria y a menudo quedaron sujetas a procesos decisorios compartidos, lo que obligó a poner en funcionamiento mecanismos de planificación de las decisiones políticas y económicas, algo que parecía reñido con el carácter español[13].

Existen, por lo tanto, aspectos en los que la adhesión ha afectado a España de un modo imposible de evaluar. Planificar proyectos de inversión en las regiones, por ejemplo, tiene implicaciones políticos, sociales y económicos difíciles de separar, puesto que actúan conjuntamente y se refuerzan de manera recíproca y dinámica[14]. Ello hace aún más complejo el conocimiento de dichos efectos y, por supuesto, su cuantificación, inclu-

---

[11] Juan Badosa, ob. cit., págs. 104, explica este conocido pero importante argumento relativo a la mayor competitividad de la agricultura mediterránea española, cuyo mayor obstáculo puede encontrarse actualmente en la sequía.

[12] En este canje, el factor tiempo era decisivo por la influencia que ejercía sobre los procesos de distribución de renta. Y la PAC es ante todo una política redistributiva. De hecho, su importancia en el presupuesto de la UE era y es un factor clave para facilitar la extensión de la PAC (a España u otros países), así como su reforma (puesto que los mayores beneficiarios, los agricultores franceses, se oponen a perder sus privilegios.

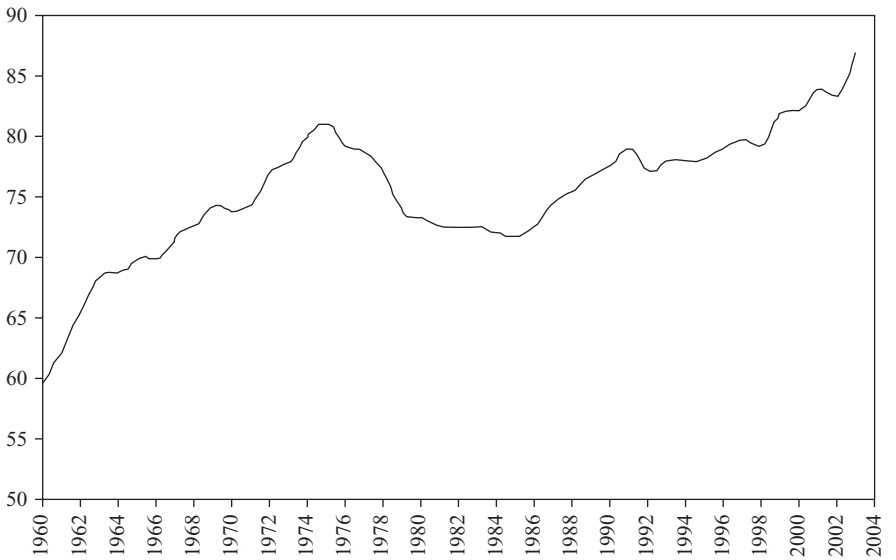
[13] Se achaca con frecuencia a los españoles la improvisión y, por pasiva, la incapacidad para planificar. Si se considera el ejemplo de la política regional europea, cabe concluir que el proceso negociador que entrañan los fondos estructurales ha servido de disciplina para sustituir improvisación por planificación en nuestro país. Más allá de esos tópicos, desde los primeros años de la adhesión muchos socios europeos comenzaron a percibir que el dinamismo español respondía fundamentalmente a la capacidad de trabajo de la población, acompañada de un equipo de gestión en asuntos europeos de muy probaba eficacia.

[14] José M. Jordán, «Balance de la integración de España en la Unión Europea», *Revista* de *Información Comercial Española,* núm. 811, 2003, págs. 113-132: Tras una década de crisis y de transición política, España necesitaba emprender la transición económica y ese proceso difícilmente podía hacerlo sin ayuda exterior.

so desde el estricto ámbito de la economía (disciplina que, como es bien sabido, presenta muchas más carencias científicas de lo que nos gustaría a los economistas). No obstante, algunos indicadores básicos pueden ilustrarnos de manera contundente sobre el progreso experimentado por la economía y la sociedad española a lo largo de las últimas décadas.

Pese a sus limitaciones, la renta per cápita es el primer indicador económico al que se puede recurrir para obtener una información sintética de cómo ha evolucionado España con respecto a la UE en los últimos años. Es importante recordar que la renta per cápita española creció de manera muy notable durante los años 60 y principios de los 70, hasta alcanzar el 80 por 100 de la media comunitaria en 1975. Desde entonces, por la crisis económica y la transición política, nuestra renta por habitante comenzó a descender paulatinamente hasta el situarse en 1985 en el 70 por 100 de la media comunitaria. A partir de ese momento, impulsada por el efecto benéfico de la adhesión a la UE, su crecimiento ha sido prácticamente continuo, hasta superar el 90 por 100 de la media europea cuando se cumplen los primeros veinte años de nuestra adhesión a la CE[15]. Las cifras aparecen en la figura 13.

FIGURA 13.—Convergencia de España con la UE-15 (renta per cápita)



Fuente: Charles Powell, José I. Torreblanca y Alicia Torroza, «Construir Europa desde España: los nuevos desafíos de la política europea», *Real Instituto Elcano,* Madrid, 2005, pág. 57.

Otro indicador sintético de gran capacidad informativa es el grado de apertura de la economía española, y más específicamente la importancia relativa de la UE en el comercio exterior español. También, a grandes rasgos, se puede distinguir una primera

[15] La cifra se eleva al 99 por 100 si se considera la UE-25 y se toma como referencia la renta per cápita en PPA.

etapa anterior a la firma del acuerdo preferencial de 1970, una segunda etapa que va desde 1970 hasta 1985, y una tercera etapa que se inicia en 1986 y llega hasta la actualidad. A modo de síntesis puede decirse que antes del acuerdo preferencial con la CEE apenas un tercio del comercio exterior español se realizada con nuestros vecinos europeos. A partir de ese momento, aumenta el grado de apertura de la economía española[16] y, sobre todo, comienzan a crecer de forma muy significativa las relaciones comerciales con la UE, hasta llegar a representar, en el momento de la adhesión, la mitad del comercio exterior español. Después de 1986, el proceso de apertura y de relaciones más intensas con los socios comunitarios ha continuado su expansión, hasta superar, en la actualidad, las dos terceras partes del total del comercio exterior español. Estas cifras relativas alcanzan valores más elevados en el capítulo de exportaciones, puesto que por el lado de las importaciones la compra de petróleo fuera de la UE ejerce un peso muy significativo. Este es uno de los aspectos que explican el tradicional déficit comercial español, compensando por cuenta corriente con los crecientes ingresos que hasta ahora proporciona el turismo.

III. Evolución de la economía española en las dos primeras décadas de adhesión a la UE[17]

Aunque es posible distinguir varias fases en la evolución de la economía española a lo largo de las dos últimas décadas[18], únicamente voy a diferenciar ahora dos grandes etapas: la primera década de la adhesión (1986-1995) y la segunda década (1995-2005). Conviene matizar antes dos aspectos. En primer lugar, la economía española ha mostrado en todos esos años tasas de crecimiento muy importantes, normalmente por encima de la media comunitaria, excepto en 1993 (véanse los datos reflejados en la tabla 18 y en la figura 14). En segundo lugar, los ciclos de crecimiento y la evolución de la economía española se han hecho cada vez más similares a los del conjunto de países de la UE, como consecuencia de los lógicos procesos de integración y convergencia económica, por lo que gran parte de los efectos que parecen haber influido sobre la economía

---

[16] El grado de apertura de la economía española se aproxima en la actualidad al 50 por 100, mientras que apenas llegaba a un 33 por 100 en 1985. En 1985 la exportación a la UE suponía el 50 por 100 del total de exportaciones españolas. Veinte años después las exportaciones a la UE superan el 70 por 100 de la exportación mundial de España. Las importaciones procedentes de la UE apenas superaban un 1/3 del total de importaciones españolas en 1985 y en la actualidad representan 2/3 del total de las compras exteriores de nuestro país. A pesar del crecimiento económico y del aumento del grado de apertura de España, la intensificación del comercio con la UE ha reducido en términos relativos la importancia de las relaciones con otras áreas.

[17] Una vez publicado el presente artículo ha aparecido el libro: S. Piedrafita, F. Steinberg y J. I. Torreblanca, *20 años de España en la UE (1986-2006),* Real Instituto Elcano (www.realinstitutoelcano.org), Madrid, 2006. Se trata de una publicación de gran interés, aunque no ha podido ser incorporada a estas páginas.

[18] Jesús Garmendia, *La economía española en la Unión Europea (1986-2002),* Guipúzcoa, Editorial Universidad del País Vasco, 2004, se refiere a las siguientes etapas: 1986-1989, 1989-1994, 1994-1998, 1998-2002.

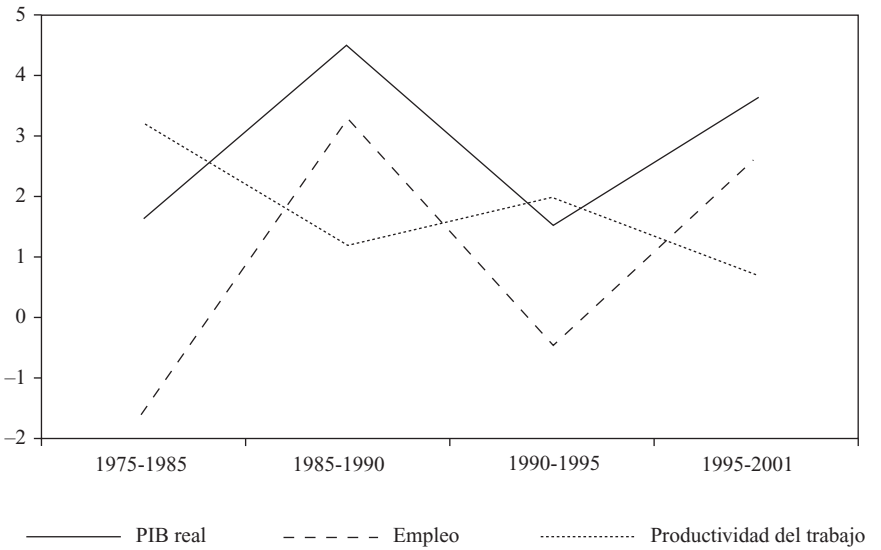
española responden esencialmente a condicionantes y decisiones específicas de la UE o a procesos internacionales que afectan a todas las economías, aunque sea con distintos grados, intensidades y ritmos[19].

TABLA 18.—Crecimiento Económico (Tasa de crecimiento medio anual del PIB real, en %)

Años	España	UE-15	Estados Unidos
1975-1985	1,6	2,3	3,4
1985-1990	4,5	3,3	3,2
1990-1995	1,5	1,4	2,4
1995-2001	3,6	2,4	3,6

Fuente: Comisión Europea, en José M. Jordán, ob. cit., pág. 119.

FIGURA 14.—Crecimiento, Empleo y Tasa de Productividad en España
(Tasa de Crecimiento Anual en %)



Fuente: Comisión Europea, en José M. Jordán, ob. cit., pág. 121.

Durante los primeros años de la adhesión, en concreto desde 1985 hasta 1989, la economía española creció una media anual del 4,3 por 100 en términos reales y la inversión en capital fijo aumentó a una tasa media del 11,7 por 100, lo que permitió que

[19] Una comparación de la cronología de la UE con la evolución de la economía española refleja también desde el punto de vista jurídico y político la paulatina aproximación de España a la UE. Véase José A. Nieto, ob. cit.

la renta por habitante se incrementara desde el 72 por 100 al 77 por 100 de la media comunitaria[20]. Además, en ese periodo, el déficit público se redujo del 6 por 100 al 3,6 por 100 del PIB, la deuda pública se mantuvo por debajo del 50 por 100 del PIB y la inflación pasó del 8,8 por 100 en 1986 al 4,8 por 100 en 1988 y al 6 por 100 en 1989[21]. Estas relativas buenas noticias no permitieron, sin embargo, que las tasas de desempleo experimentaran una reducción muy importante. El paro pasó del 21 por 100 al 17 por 100 de la población activa entre 1986 y 1989, dejando en evidencia, pese a la reducción, que la baja tasa de actividad y el alto nivel de desempleo se encontraban entre los más graves problemas de la economía española en esa primera década de pertenencia a la UE.

Lejos de mejorar, la situación tendió a deteriorarse entre 1990 y 1995, hasta el punto de que en 1993 el paro se situó de nuevo por encima del 20 por 100 de la población activa y la economía española, siguiendo el ciclo de las economías de la UE, entró en recesión, registrando tasas de crecimiento negativas (–1 por 100, frente al –0,4 por 100 de la UE). Simultáneamente, el déficit público volvió a crecer hasta el 6,7 por 100 del PIB en 1993 y la deuda pública se incrementó hasta acercarse al 60 por 100 del PIB[22].

La crisis se había iniciado con la primera guerra del Golfo Pérsico (1991) y la consiguiente subida de los precios del petróleo, y se había solapado en el tiempo con la firma del Tratado de la Unión Europea, que proponía, entre otros aspectos, el inicio de una unión monetaria en Europa. Paradójicamente, coincidiendo con esas propuesta (y con la creación del mercado interior europeo en 1992) el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo (SME) entró también en crisis. Las divisas de los países miembros modificaron sus paridades y, concretamente, la peseta sufrió tres devaluaciones desde finales de 1992 hasta el verano de 1993[23]. El 2 de agosto de 1993 se ampliaron las bandas de fluctuación del SME, desvirtuando con ello una parte de los compromisos que sustentaban los acuerdos monetarios en la UE, pese a lo cual el proyecto de unión monetaria siguió adelante. Las economías europeas iniciaron su lenta recuperación y sus divisas dejaron de ser objetivo prioritario de los especuladores. Tras esa crisis y las sucesivas devaluaciones, la competitividad de la economía española comenzó a recuperarse. Con ello empezaron a restablecerse también los principales equilibrios macroeconómicos del país, lo que permitió finalmente nuestro ingreso en la unión monetaria europea a finales de los años 90.

Sin embargo, la crisis de 1993 dejó varias enseñanzas. La primera de ellas se refiere a la dificultad para gestionar la política económica en un área de integración, también conocida como la «triada inconsistente», puesto que alude a la dificultad de compaginar la libre movilidad de capitales, la estabilidad de los tipos de cambio y la

---

[20] Jesús Garmendia, ob. cit., págs. 16.

[21] Tras los conflictos entre gobierno y sindicatos, que habían llevado a la huelga general del 14 de diciembre de 1984, la inflación volvió a empeorar a partir de 1989.

[22] En gran medida por los gastos en infraestructuras y en compromisos del sector público derivados de los eventos que tuvieron lugar en 1992 (fundamentalmente la Exposición Universal de Sevilla).

[23] Todavía en marzo de 1995 la peseta sería devaluada por cuarta vez (un 7 por 100). Las devaluaciones anteriores habían sido un 5 por 100 y un 6 por 100 en septiembre y noviembre de 1992, y un 8 por 100 en mayo de 1993.

autonomía de las políticas monetarias nacionales[24]. Alguna de esas tres variables parecía condenada a ceder, en favor de las demás, a medida que se consolidara la unión monetaria. En concreto, los tipos de cambio parecían el eslabón más débil, especialmente tras la instauración de la libre movilidad de capitales en la UE a partir del 1 de julio de 1990[25], que tuvo lugar antes de que existiera una auténtica política monetaria centralizada en la UE y coincidió con una aceleración del proceso de internacionalización financiera o globalización[26].

La segunda enseñanza se refiere, más específicamente, al escaso margen de maniobra que ofrece la política monetaria para abordar problemas estructurales, máxime en el interior de un área de integración económica como la UE. La economía española entró en la década de los 90 con tasas de crecimiento importantes, pero con una inflación, un déficit exterior y un déficit públicos crecientes. La productividad no estaba aumentando al ritmo deseado y la competitividad exterior se resentía, como consecuencia de la sobre-valoración del tipo de cambio de la peseta. Las autoridades económicas españolas se aferraron a una política monetaria estricta, incluyendo la no-modificación del tipo de cambio, y ello sin duda agravó la crisis[27]. A partir de 1995 la situación empezó a mejorar y la segunda década de pertenencia a la UE se inició en un contexto de crecimiento económico más estable[28].

En efecto, la década que va desde 1995 hasta 2005 puede considerarse como la etapa de consolidación de España en la UE. Una vez superado el periodo transitorio y completada con notable éxito nuestra aportación a las instituciones comunitarias, la economía española se convirtió en una referencia obligada para el resto de socios europeos; en primer lugar, por la importante expansión económica registrada; y, en segundo lugar, porque España pasó a ser uno de los socios que mejor cumplía los criterios macroeconómicos[29] establecidos en Maastricht para alcanzar definitivamente la unión monetaria en 1999.

---

[24] José A. Nieto, ob. cit.

[25] Tras una larga historia de pequeños avances en el camino hacia la liberalización de los movimientos de capitales, el proceso culminó en 1990. Una vez alcanzado ese objetivo, muchas de las críticas a la propuesta de unión monetaria de Maastricht se centraban en lo dilatado del calendario propuesto. Pese a ello, nadie ocultaba la importancia política del proyecto, con independencia de la aplicación más o menos ortodoxa de los criterios fijados y la amplitud del calendario establecido.

[26] La actual fase de la internacionalización, más conocida como globalización, empieza a manifestarse de manera creciente a partir del inicio de la década de los 90. José A. Nieto, *Organización económica internacional y globalización. Los organismos internacionales en la economía mundial,* Madrid, Siglo XXI, 2005.

[27] Jesús Garmendia, ob. cit., págs. 69, se refiere también al crecimiento de los salarios, la falta de flexibilidad del mercado laboral y a la ausencia de competencia en los sectores de servicios, como agravantes de la crisis, además del déficit público, la política cambiaria y la restrictiva política monetaria. Posiblemente, las autoridades españolas, fieles al proyecto de Maastricht, pretendieron centrarse en el control de la inflación, olvidando las políticas fiscales y estructurales. A pesar de la inclusión en el euro, el diferencial de inflación en contra de España sigue siendo una constante en nuestro país.

[28] Tras las elecciones generales de marzo de 1996, el PP sustituyó en el gobierno al PSOE.

[29] Los criterios de Maastricht ser referían a la inflación, tipos de interés, déficit público, deuda pública, tipo de cambio e independencia de la política monetaria respecto a las autoridades gubernamentales.

La unión monetaria no era un objetivo inicial de la UE (antes CEE), pero fue incorporada como objetivo estratégico a finales de los años 60 (cumbre de La Haya de 1969) y volvió a convertirse en uno de los elementos centrales de la integración europea a finales de los 70, cuando se lanzó el Sistema Monetario Europeo. Como continuación de esa estrategia, el Tratado de Maastricht incluyó una propuesta definitiva sobre la unión monetaria, que fue respaldada en 1991 por diez de los doce Estados miembros, salvo el Reino Unido y Dinamarca. A partir de 1995, con la ampliación a quince países, Austria y Finlandia se sumaron al proyecto de la unión monetaria, mientras que Suecia permaneció al margen.

La unión monetaria encierra un proyecto político de la máxima importancia, pero tiene un sólido fundamento en la economía, como sucede con la mayor parte de las iniciativas comunitarias que fructifican, incluido el propio proceso de integración europea en su conjunto. De hecho, el Acta Única Europea, que entró en vigor en 1997, proponía la creación del gran mercado interior europeo. Su continuación lógica debería ser la unión monetaria, si bien, sobre este extremo, el Acta Única[30] sólo sugería la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental, que finalmente se celebró y dio lugar al Tratado de la Unión Europea. Desde esa perspectiva, la unión monetaria estaba llamada a completar las ventajas del mercado común, si bien debía hacerlo a partir de una propuesta concreta, dotada de un calendario, unas instituciones y unos criterios de acceso a la moneda única[31].

Y esa propuesta de calendario para la introducción del euro, de establecimiento de unos criterios de convergencia macroeconómica y de participación en unas nuevas instituciones supranacionales de carácter monetario fue tomada con entusiasmo y enormes esperanzas por el gobierno y por la mayoría de la sociedad española, que veían de nuevo en Europa el elemento externo que podía ayudar a encauzar mejor el crecimiento y el cambio que estaba experimentando España. Algunos problemas estructurales seguían sin resolverse, como las altas tasas de desempleo o los reducidos niveles de productividad en los sectores menos abiertos a la competencia exterior. Pero otros desequilibrios empezaron a encauzarse más fácilmente gracias a la disciplina que inspiraba la UE, entre ellos el déficit público y la reducción de las diferencias en inflación y tipos de interés con respecto al nivel medio de nuestros socios comunitarios[32].

A partir del 1 de enero de 1999 se inició técnicamente la fase final de la unión monetaria, con la entrada en funcionamiento del Banco Central Europeo, ubicado en Francfort (Alemania). El plan establecido contemplaba la sustitución de las monedas nacionales por una nueva moneda común, el euro, a principios de 2002. Existía, por lo

---

[30] Entre otras propuestas, el Acta Única modificaba los mecanismos decisorios e introducía nuevas políticas comunes. José A. Nieto, *La Unión Europea...,* ob. cit.

[31] La moneda común fue bautizada como euro en el Consejo Europeo de Madrid de 1997.

[32] La política de privatizaciones emprendida a finales de los 90 y el saneamiento del sector financiero ayudaron a adaptarse mejor a los criterios de Maastricht, hasta el punto de que España se convirtió en uno de los socios que mejor cumplía los objetivos fijados en los programas de convergencia macroeconómica. La tasa de paro, si embargo, sólo se redujo hasta el 18 por 100 en 1998, mientras que la tasa de actividad seguía en el 50 por 100 de la población activa, una cifra claramente inferior a la media de la UE.

tanto, un periodo transitorio que, por una parte, suponía un riesgo real de tensiones económicas en los países implicados en el proyecto de unión monetaria, pero, por otra parte, debía facilitar la adaptación de los agentes económicos y permitir que se explicaran mejor las ventajas del euro[33]. Ambos extremos se vivieron con intensidad en España y en Europa coincidiendo con el final del siglo XX y el inicio del XXI. Las campañas informativas sobre las bondades de la moneda única se intensificaron, si bien tendían a ignorar el efecto inflacionario que potencialmente podría provocar el euro, como finalmente sucedió. Al mismo tiempo, las autoridades monetarias comenzaron a dudar de la capacidad de algunos países europeos para mantener la disciplina monetaria y fiscal establecida en Maastricht. Por ello, los países de la UE firmaron el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), a modo de compromiso destinado a extender de manera indefinida la voluntad de reducir los déficit públicos y respetar la disciplina monetaria fijada por el Banco Central Europeo.

El PEC parecía destinado a recordar a los países del sur de Europa sus obligaciones monetarias y fiscales[34]. Paradójicamente, desde su creación hasta la actualidad España ha sido uno de los países que mejor ha cumplido con el Pacto, mientras que por el contrario los mayores problemas para alcanzar los criterios establecidos se han dado en las dos principales economías europeas, Alemania y Francia, lo que ha provocado una importante falta de credibilidad con respecto a los compromisos adquiridos y ha llevado finalmente a la revisión del Pacto. La flexibilización del PEC era tal vez una cuestión obligada, dada la falta de dinamismo de la economía alemana y la rigidez de la política macroeconómica en Francia; pero ha contribuido a restar credibilidad a la política monetaria común. Esa circunstancia, unida a la fortaleza del dólar a principios de la presente década, motivó una fuerte depreciación del euro en sus primeros años de funcionamiento, si bien en los últimos años la tendencia ha sido la contraria y en la actualidad el euro aparece sólidamente posicionado como la segunda divisa del mundo y como una moneda que responde con gran estabilidad a la confianza que trasmiten la dimensión y solidez de la economía europea[35].

Antes y después del establecimiento y revisión del Pacto de Estabilidad, la economía española ha seguido creciendo por encima de la media comunitaria, lo que ha permitido la progresiva aproximación de nuestro nivel de renta per cápita a la de los principales socios comunitarios. Ese crecimiento viene acompañado de tasas de inflación más elevadas que las de nuestro entorno, lo que denota la persistencia de algunos de los problemas estructurales más característicos de nuestra economía, como la falta de apertura a la competencia de determinadas actividades terciarias. Sin embargo, la economía española ha aplicado con éxito otras reformas estructurales que resultaban indispensa-

---

[33] De hecho, la literatura sobre las ventajas del euro fue notable en la década de los 90, refutando la mayor parte de las veces la opinión de algunos de los más prestigiosos economistas norteamericanos, que habían dudado desde el primer momento de las ventajas de la unión monetaria para Europa. Lo cual no deja de ser cuando menos sorprendente, puesto que Estados Unidos sí disfruta de las ventajas de una moneda fuerte.

[34] F. Alonso y J. L. Cendejas, «Convergencia Fiscal y Ciclo Económico en la Unión Económica y Monetaria», *Revista de Economía Mundial,* núm. 15, Huelva, Publicaciones de la Universidad de Huelva, 2007

[35] José A. Nieto, *Organización económica internacional y globalización...,* ob. cit.

bles para la modernización del país, entre ellas las relativas a la mejora de las infraestructuras, aspecto éste en el que (como es bien sabido) las ayudas europeas han jugado un papel de guía y estímulo fundamentales. Pero éstos son temas que deben valorarse con más detenimiento y detalle de los que ahora podemos ofrecer en esta aproximación global al papel que ha desempeñado Europa en la modernización económica de España. No obstante, algunas cuestiones específicas, como las derivadas de la aplicación del presupuesto comunitario, pueden ayudar a entender mejor la importancia de nuestra adhesión a la UE.

IV. España y el presupuesto comunitario: aspectos básicos

La tabla 19 refleja los datos agregados de las aportaciones y recepciones, así como los saldos presupuestarios de España con la UE desde 1986 hasta 2005. Como puede apreciarse, tras el primer año de adhesión en que se registró un pequeño déficit por el desfase en las recepciones, los saldos financieros con la UE han mostrado una tendencia creciente a favor de nuestro país, hasta alcanzar en 2003 la cifra récord de 8.362,16

Tabla 19.—Saldo Financiero de España con la UE 1986-2005 (en millones de euros)

Año	Aportaciones	Recepciones	Saldo
1986	666,52	616,04	–50,49
1987	825,19	1.043,36	218,17
1988	1.340,26	2.298,27	958,01
1989	1.726,71	2.813,94	1.087,23
1990	2.251,99	2.970,80	718,81
1991	3.280,32	5.618,26	2.337,94
1992	3.893,36	5.861,67	1.968,31
1993	4.451,10	6.787,83	2.336,74
1994	4.828,53	6.913,44	2.084.91
1995	3.702,23	10.535,74	6.833,51
1996	4.441,48	9.928,72	5.487,24
1997	5.409,11	10.403,52	4.994,41
1998	5.234,82	11.136,75	5.901,94
1999	5.028,67	11.489,46	5.460,80
2000	6.650,06	10.961,19	4.331,13
2001	6.776,93	12.287,20	5.510,27
2002	8.193,28	15.320,16	7.126,88
2003	8.496,65	16.858,81	8.362,16
2004	9.275,14	16.179,46	6.904,32
2005	10.130,21	15.759,58	5.629,37
Total	96.502,55	174.734,21	78.131,66

Fuente: Simón Sosvilla-Rivero y José A. Herce, «La política de cohesión europea y la economía española: evaluación y prospectiva», Documento de Trabajo núm. 142/2004, *Real Instituto Elcano,* Madrid, 2004; *Ministerio de Economía,* en Charles Powell, José I. Torreblanca y Alicia Torroza, ob. cit., pág. 63.

millones de euros. En los años siguientes, y en los venideros, el saldo favorable irá disminuyendo, aunque no está previsto que cambie de signo, al menos hasta 2013[36].

La tabla 20 y la tabla 21 recogen las cifras de transferencias del presupuesto europeo a España en los últimos años. Como puede verse, las cantidades recibidas más cuantiosas se corresponden con los dos principales capítulos del gasto comunitario, la agricultura (FEOGA-G) y política regional (FEDER). Esos dos conceptos absorben la mayor parte de las transferencias recibidas entre 2000 y 2005; además, la cuantía agregada de los fondos recibidos a través del FEOGA y del FEDER supera ampliamente la cifra relativa al total de las aportaciones españolas al presupuesto de la UE. Sin embargo, las características de uno y otro fondo son bien distintas. Y también lo son los efectos que provocan, al igual que las valoraciones que suscitan entre los expertos en temas comunitarios. Así, mientras las subvenciones agrícolas son objeto de profundas críticas, entre otras razones porque se dirigen fundamentalmente a elevar la renta de los productores agropecuarios a costa de los contribuyentes europeos, los fondos estructurales e instrumentos de cohesión se identifican con ayudas financieras capaces de promover reformas y modernizaciones estructurales, lo que supone un estímulo importante para el desarrollo de los países de mayor atraso relativo, al tiempo que contribuye a ampliar y cohesionar el gran mercado interior europeo. A diferencia de la regresividad redistributiva de la PAC, los fondos estructurales y las políticas de cohesión parecen orientados a reducir las diferencias de renta y facilitar la convergencia real. Al menos en España parece que existe evidencia suficiente del positivo papel que han

TABLA 20.—Relaciones financieras España-UE 2000-2005 (en millones de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
FEOGA-G	5.481,88	6.149,49	5.933,07	6.459,07	6.803,53	6.539,13
FEOGA-O + IFOP	516,65	630,24	981,25	1.273,52	1.473,00	1.138,00
FEDER	2.818,88	3.380,61	4.047,80	5.343,73	4.000,00	4.200.00
FSE	796,58	1.084,76	1.795,55	1.652,61	2.030,25	1.706,95
Fondo Cohesión	1.197,08	868,50	2.120,43	1.799,27	1.520,00	1.791,00
Otras transferencias	150,12	153,60	442,06	330,61	352,68	384,50
Total recepciones	10.961,19	12.287,20	15.320,16	16.858,81	16.179,46	15.759,58
Total aportaciones	6.650,06	6.776,93	8.193,28	8.496,65	9.275,14	10.130,21

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, en Charles Powell, José I. Torreblanca y Alicia Torroza, ob. cit., pág. 64.

[36] Aunque las transferencias de la UE se reducirán significativamente, como se ha recordado con insistencia en los últimos años, muchas veces sin prestar la necesaria atención a la importancia de los efectos dinámicos que rodean los procesos económicos, máxime en un espacio común de integración. Alberto Navarro y Enrique Viguera, «Las perspectivas financieras 2007-2013 y la posición española», *Real Instituto Elcano,* Madrid, 2005.

TABLA 21.—Ingresos recibidos por España de la UE (Promedios anuales, en millones de euros a TC fijo 1-1999)

	1990-1992	1993-1999	2000-2002
FEOGA-Garantía	2.586	4.449	5.862
FEOGA-O (e IFOP)	387	862	709
FEDER	1.479	2.507	3.415
FSE	590	1.339	1.226
Fondos de cohesión		838	1.395
Otros	189	36	60
Total	4.853	9.959	12.667

Fuente: D. G. del Tesoro y Política Financiera, en José M. Jordán, ob. cit., pág. 124.

jugado las políticas estructurales en la aproximación de nuestro país a la renta media europea[37].

De nuevo, en lo concerniente a las relaciones financieras de España con la UE es conveniente llamar la atención sobre las limitaciones metodológicas que implica cuantificar esas relaciones únicamente desde el punto de vista estrictamente contable, es decir, tomando en consideración únicamente las transferencias monetarias realizadas. Obviamente, el impacto de la UE sobre España y sobre nuestra economía es mucho mayor de lo que puede indicar el exiguo presupuesto comunitario, que sólo representa el 1 por 100 del PNB de la Unión. La importancia del conjunto de intercambios e interrelaciones reales establecidas entre los agentes económicos europeos es mucho mayor que lo que pueda reflejarse si consideramos únicamente el impacto directo del presupuesto comunitario. Además, tanto los aspectos reflejados en el presupuesto como los que no aparecen en él deben ser tomados en consideración desde una perspectiva dinámica, lo que incrementa notablemente sus efectos, positivos o negativos, desde cualquier perspectiva, ya sea regional, social o sectorial.

Sin embargo, una vez realizadas estas matizaciones, resulta indispensable conocer cómo han sido las políticas estructurales de la UE en España y cuál ha sido su impacto. Me referiré a las políticas estructurales para hacer alusión tanto a los fondos estructurales como a los restantes instrumentos y políticas de cohesión comunitarias[38]. Las políticas estructurales europeas se han ajustado a los siguientes periodos de programación: Paquete Delors I (1989-1993), Paquete Delors II (1994-1999), Agenda 2000 (2000-2006), y Perspectivas Financieras 2007-2013. La tabla 22 refleja el desglose de las ayudas recibidas por España hasta la actualidad. Como puede apreciarse, de los 97.721,34 millones de euros recibidos, casi 50 mil han ido destinados a infraestructuras, más de 30 mil a capital humano y 17 mil a ayudas a empresas.

[37] Véase, por ejemplo, Simón Sosvilla-Rivero y José A. Herce, ob. cit.

[38] José A. Nieto, *La Unión Europea...,* ob. cit.

TABLA 22.—Ayudas comunitarias recibidas por España, según periodo de programación y tipo de actuación entre 1989 y 2006 (millones de euros de 1999)

Período de programación	Infraestructuras	Ayudas a empresas	Capital humano	Total
Delors I (1989 a 1993), media anual	1.382,08	500,71	1.110,14	2.992,93
Delors II (1994 a 1999), media anual	3.135,74	835,82	2.049,41	6.020,97
Agenda 2000 (2000 a 2006), media anual	3.436,29	1.369,17	1.856,09	6.661,55
Media anual 1989 a 2006	2.765,49	950,15	1.713,32	5.428,96
Ayudas totales 1989-2006	49.778,90	17.102,64	30.839,80	97.721,34

Fuente: Simón Sosvilla-Rivero y José A. Herce, ob. cit., pág. 4.

Esas cifras ofrecen una información interesante sobre los efectos multiplicativos que parecen haber tenido las políticas estructurales europeas en nuestro país. Pero, incluso si nos ajustamos a su impacto sobre el PIB, Sosvilla-Rivero y Herce han estimado que «como media durante el periodo 1989-2006, las ayudas europeas habrían representado un 0,98 por 100 del PIB real español». En concreto, un 0,65 por 100 en 1989-1993, un 1,17 por 100 en 1994-1999 y un 1,05 por 100 en 2000-2006[39].

La tabla 23 refleja cómo han influido las ayudas europeas para aproximar la renta por habitante en España al nivel medio de la UE. Como ya se ha mencionado, durante las dos primeras décadas de pertenencia a la UE, España ha pasado del 70 por 100 al 90 por 100 de la renta media de la UE-15 (71,8 por 100 en 1985, 74,3 por 100 en 1988, 78,8 por 100 en 1993, 80,9 por 100 en 1999 y 89,4 por 100 en 2006). De acuerdo con estas estimaciones, en el caso de no haber contado con las ayudas europeas la renta por habitante sería hoy 5,78 puntos porcentuales más baja, es decir, sólo alcanzaría un 83,6 por 100 de la media comunitaria. Parece claro que la pertenencia a la UE y la convergencia con Europa han tenido efectos globales positivos, aunque sus consecuencias hayan sido plurales y las situaciones específicas puedan resultar algunas veces difíciles de encajar en el contexto general de un balance global positivo. Además, es obligado recordar que España ha mantenido un saldo favorable en el presupuesto europeo próximo al 1 por 100 del PIB[40], lo que sin duda ha influido de manera notable sobre el crecimiento económico y el aumento de la renta per cápita en nuestro país.

[39] Simón Sosvilla-Rivero y José A. Herce, ob. cit., págs. 4. Un estudio de Caixa Cataluña publicado en septiembre de 2006 incide en la importancia de la inmigración como factor de estímulo decisivo para el crecimiento económico de España. El informe señala, incluso, que sin la inmigración, la renta española habría caído en la última década. Sin restarle protagonismo al benéfico papel de los fondos estructurales, el estudio de Sosvilla-Rivero y Herce no parece prestar suficiente atención a las variaciones demográficas registradas en España, particularmente en los últimos años *(El País,* 29-8-2006).

[40] José M. Jordán, ob. cit. lo sitúa en el 0,85 por 100 del PIB en 1992-1994 y en el 1,4 por 100 en 1995-1997. Para unas aportaciones a la UE equivalentes al 1 por 100 del PIB español, las cantidades recibidas han estado próximas al 2 por 100 de nuestro PIB durante los últimos años.

TABLA 23.—Dimensión macroeconómica de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión

	Grecia	Irlanda	España	Portugal
PIB (%)				
1989-1993	2,6	2,5	0,7	3,0
1994-1999	3,0	1,9	1,5	3,3
2000-2006	2,8	0,6	1,3	2,9
Formación Bruta de capital fijo (FBCF) (%)				
1989-1993	11,8	15,0	2,9	12,4
1994-1999	14,6	9,6	6,7	14,2
2000-2006	12,3	2,6	5,5	11,4

Fuente: Comisión Europea, *Las acciones estructurales comunitarias en España y sus Comunidades Autónomas, Periodo 2000-2006,* Comisión Europea, Madrid, 2002, pág. 69.

Algo similar puede decirse con respecto al carácter globalmente beneficioso que han ejercido las relaciones económicas de España con la UE, pese al continuado aumentado el déficit comercial español[41], en particular con los países europeos. Sin embargo, éste extremo, por sí mismo, no puede considerarse un factor necesariamente negativo, puesto que el déficit comercial ha permitido aumentar el consumo interno y ha facilitado la modernización de la economía. Más adelante se hará alusión a las inversiones extranjeras recibidas por España, puesto que su tendencia confirma estas mismas observaciones.

Menos evidente parece haber sido el impacto de las ayudas europeas sobre el empleo en España. Sólo en fechas muy recientes el desempleo se ha reducido a niveles similares a la media europea (incluso por debajo de nivel medio de la UE en 2006), lo que refleja un problema estructural de nuestra economía y da idea de la dificultad para incidir sobre él, pese a contar con la ayuda de las políticas comunitarias. Más allá de la rigidez del mercado de trabajo español, de la que tanto se ha hablado hasta fechas relativamente recientes[42], parece claro que los niveles de formación y la falta de movilidad han ayudado muy poco a reducir el paro en España[43].

---

[41] José M. Jordán, ob. cit., págs. 116. La tasa de cobertura con la UE pasó del 80 por 100 en 1985 al 61 por 100 en 1989, aunque en la década de los 90 volvió a mejorar y en 2002 se situaba en el 76 por 100. El déficit comercial pasó del 3,5 por 100 del PIB en 1985 al 7,2 por 100 en 1989, se redujo a los niveles de la adhesión en 1997 y volvió a crecer hasta el 6 por 100 del PIB en 2002. Este déficit ha podido compensarse con otras partidas de la balanza de pagos, aunque el déficit por cuenta corriente suponía el 2,6 por 100 del PIB español en 2002.

[42] Al contrario que en los 80 y 90, la precariedad laboral, particularmente en el caso de los jóvenes, debe ser tenida en cuenta cuando se alude a la rigidez del mercado trabajo. No parece que los factores de rigidez vengan dados en la actualidad por condiciones contractuales y administrativas, sino más bien por aspectos sociales que influyen sobre la falta de movilidad, como el alto precio de la vivienda, los obstáculos para el cambio de residencia e incluso la falta de recalificaciones profesionales en ciertos colectivos y tramos de edad, y ello pese a la notable mejora del nivel medio educativo de los españoles.

[43] Especialmente en jóvenes y mujeres. La escasa movilidad sectorial y geográfica se ha visto compensada con la llegada de inmigrantes, lo que ha influido positivamente sobre el crecimiento y la creación de empleo.

Aún así, las ayudas europeas han evitado, muy probablemente, que el desempleo fuera mayor[44]. Simultáneamente, y como consecuencia de la modernización que ha implicado la incorporación a la Europa comunitaria, algunos colectivos han sufrido con mayor fuerza el desempleo, como consecuencia del necesario proceso de apertura económica que España debía realizar, tanto si entraba en la UE como si hubiera permanecido fuera. Ejemplos de este efecto negativo sobre el mercado de trabajo pueden ser el cierre de pequeños comercios y actividades artesanales, así como la paulatina reducción de mano de obra empleada en la agricultura, lo que a su vez ha tenido también un impacto paralelo sobre el aumento de la productividad y sobre el acceso de los consumidores a productos más eficientes, más baratos o más diversificados, además de orientar inversiones hacia sectores potencialmente más rentables.

Aunque incrementar la productividad sigue siendo una de las asignaturas pendientes de la economía española, los avances experimentados habrían sido sin duda menores sin el estímulo que ha representado la adhesión a la UE. Esos avances han sido modestos en materia de productividad del trabajo[45], pero han resultado algo más relevantes en la capitalización de la economía, tanto por el progreso registrado en las dotaciones de infraestructuras, como por las mejoras experimentadas en el stock de capital privado y capital humano. La tabla 24 refleja el crecimiento del stock de capital privado y de capital público dedicado a infraestructuras. De acuerdo con esa información[46], el stock capital privado en España habría crecido a una tasa anual del 2,76 por 100 en el periodo 1988-2006, cuando esa tasa sólo habría sido del 2,07 por 100 en ausencia de ayudas europeas. Las cifras son más elevadas en el caso del capital público, puesto que éste habría crecido a una tasa anual del 5,17 por 100, frente a un crecimiento del 4,34 por 100 en ausencia de ayudas europeas.

Aún reconociendo que los efectos de la adhesión de España a la UE son mucho más amplios y complejos de evaluar, la mención de esas importantes ayudas en términos de capitalización constituye un dato de extraordinario interés. De hecho, los cálculos de la Comisión Europea indican que los fondos estructurales han contribuido de manera decisiva al impulso de la inversión pública en los países de la cohesión[47]. Y ese impulso ha sido especialmente importante en regiones que padecen atraso estructural, entre

---

[44] Los datos ofrecidos por Sosvilla-Rivero y Herce muestran un impacto muy reducido de las ayudas europeas sobre la tasa de paro en España. Sin embargo, reflejan una ganancia en términos de productividad de 4,8 puntos para el periodo 1988-2006, lo que supone que un 23,5 por 100 de las ganancias de productividad del trabajo en esos años parecen estar inducidas por las políticas estructurales de la UE.

[45] José M. Jordán, ob. cit., con datos de la Comisión Europea se refiere a un crecimiento de la productividad del trabajo en España del 3,2 por 100 entre 1975 y 1985 (2,2 por 100 en la UE), del 1,2 por 100 entre 1985 y 1990 (1,9 por 100 en la UE), del 2 por 100 entre 1990 y 1995 (1,9 por 100 en la UE) y del 0,7 por 100 entre 1995 y 2001 (1,2 por 100 en la UE). A pesar de que los avances en la productividad del trabajo no han sido espectaculares, su influencia sobre el empleo ha sido uno de los factores que explican la existencia de mayores tasas de paro en nuestro país. En 2001, la productividad del trabajo en España era el 73 por 100 del nivel registrado en Estados Unidos, mientras que en la UE esa cifra ascendía al 78 por 100. Entre otros aspectos, la Agenda de Lisboa se centró en ese tema.

[46] Simón Sosvilla-Rivero y José A. Herce, ob. cit.

[47] Comisión Europea, *Las acciones estructurales comunitarias en España y sus Comunidades Autónomas...,* ob. cit. (ver Cuadro 8).

TABLA 24.—Efectos de las ayudas europeas sobre el stock de capital privado y público de la economía española (en miles de millones de euros de 1999)

	Stock de capital privado		Stock de capital privado	
	Sin ayudas	Con ayudas	Sin ayudas	Con ayudas
Stock de capital en 1989	937,25	941,29	180,09	181,34
Stock de capital en 2006	1.307,95	1.478,33	363,30	418,48
Stock medio en el periodo 1989-1993	987,08	1.004,19	205,90	211,21
Stock medio en el periodo 1994-1999	1.082,22	1.147,57	249,97	271,71
Stock medio en el periodo 2000-2006	1.236,70	1.378,08	320,93	366,36
Stock medio en el periodo 1989-2006	1.104,76	1.181,99	260,25	285,25
Tasa anual de crecimiento 1988-2006	2,07	2,76	4,34	5,17

Fuente: Simón Sosvilla-Rivero y José A. Herce, ob. cit., pág. 16.

otras razones porque las ayudas europeas se suman a la inversión pública autóctona, reforzando los efectos positivos de los procesos de inversión y orientando de manera más adecuada las decisiones estratégicas del conjunto de agentes económicos, lo que a su vez contribuye a reducir la incertidumbre y estimular el crecimiento económico a largo plazo.

Más allá del efecto positivo de las políticas estructurales europeas sobre la inversión pública en España, es obligado reconocer que la adhesión a la UE motivó un aumento espectacular de la inversión extranjera en nuestro país. Además, las inversiones exteriores de España también han crecido de manera muy significativa, tanto en la UE como en otras áreas (particularmente en América Latina), acorde con la creciente participación de nuestro país en los procesos de internacionalización económica[48]. Se trata, obviamente, de fenómenos difíciles de vincular en exclusiva a la adhesión a la UE, aunque no cabe duda de que se han visto estimulados por la aplicación en España del mismo marco regulador existente para las inversiones extranjeras realizadas en los principales países europeos[49].

Pero volvamos al marco de referencia más reducido que proporcionan el presupuesto comunitario y la política estructural europea. La economía española ha sido, durante las dos últimas décadas, la mayor receptora de fondos estructurales de la UE y una de las principales beneficiarias del presupuesto comunitario. Incluso en términos relativos, nuestro país se ha beneficiado muy significativamente del presupuesto comunitario, aunque proporcionalmente no ha recibido tantos recursos como Grecia, Portugal

[48] La inversión exterior estaba creciendo al 4 por 100 en el quinquenio 1981-1985 y pasó a crecer a un ritmo del 24 por 100 en el quinquenio 1986-1990 (José M. Jordán, ob. cit.). A partir de 1996 (salvo determinados años) las inversiones españolas en el exterior superan a la inversión extranjera recibida por España, lo que refleja también el proceso de internacionalización de nuestra economía.

[49] En la primera década de la adhesión, las inversiones fluían atraídas por el crecimiento económico y la alta rentabilidad que garantizada la política monetaria española. Durante la segunda década, la madurez de nuestro mercado interno y el cumplimiento de los criterios de convergencia han resultado decisivos.

o Irlanda[50]. Esas diferencias se explican por los distintos niveles de desarrollo, así como por el peso relativo de la población y por la extensión del territorio incluido en los fondos estructurales. En el caso de España, la mayor extensión del territorio cubierto por el objetivo 1 de los fondos estructurales resulta decisiva para explicar que en términos absolutos seamos, hasta ahora, los principales receptores de las políticas de cohesión comunitarias.

En efecto, si se observa la tabla 25 es fácil apreciar cómo gran parte de la geografía española ha estado, o está, en condiciones de recibir ayudas preferentes de la UE, además de los gastos obligatorios canalizados a través de la PAC. Los programas estructurales reservan un lugar prioritario para las regiones cuya renta per cápita se sitúa por debajo del 75 por 100 de la media comunitaria[51]. Como es natural, las futuras ampliaciones de la UE ejercerán un efecto estadístico sobre ese umbral móvil, lo que supone una amenaza para numerosas regiones que se benefician en la actualidad de la política estructural comunitaria[52]. Estas circunstancia, unida a la revisión a la baja de los presupuestos europeos en los periodos 2000-2006 y 2007-2013, obligan a preguntarse sobre la pérdida de importancia de las políticas de cohesión en la UE[53], o al menos sobre la pérdida de importancia de los recursos destinados a esas políticas con respecto a los periodos presupuestarios precedentes (paquetes Delors I y Delors II)[54].

TABLA 25.—Renta por habitante de las regiones españolas en relación a la UE-25 (media del período 2000-2001)

≤ 75%	Galicia, Extremadura, Andalucía
75%-82,2%	Asturias, Murcia
82,2%-125%	Cantabria, País Vasco, Navarra, Rioja, Aragón, Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana, Baleares, Canarias.

Fuente: Comisión Europea.

[50] Los países de la cohesión han sido en términos per cápita y en porcentaje del PIB los más beneficiados por las ayudas europeas. Francia ha sido el principal receptor de subvenciones agrícolas. Y en términos relativos algunos pequeños países, como Dinamarca, también han resultado sumamente favorecidos por la PAC, si bien en volumen total los grandes países europeos son lógicamente los mayores receptores.

[51] Las versiones anteriores de diseño y objetivos en materia estructural no entrañaban una filosofía muy distinta, aunque ofrecían una mayor complejidad aparente. Hasta 1996 también Castilla y León, Cantabria, la Comunidad valenciana y Canarias se situaban por debajo del 75 por 100 de la renta media de la UE-15. José A. Nieto, *La Unión Europea...,* ob. cit.

[52] No sólo en España. El efecto estadístico también afectará a otros socios comunitarios.

[53] José A. Nieto, *Organización económica internacional y globalización...,* ob. cit.; Alberto Navarro y Enrique Viguera, ob. cit., se refieren también a la conveniencia de no eliminar súbitamente el fondo de cohesión, dado que en el periodo de referencia (2000-2002) la renta per cápita de España se situaba por debajo del 90 por 100 de la media comunitaria.

[54] Pese al énfasis puesto en las perspectivas financieras 2007-2013, la cohesión no parece tener grandes defensores en la actualidad. Los problemas internos de los países miembros y el contexto internacional ayudan muy poco a defender un crecimiento estable y más equitativo en la UE.

Parece claro que la política regional Europea ha influido de manera muy notable sobre las políticas regionales aplicadas en España. En primer lugar, por las ayudas financieras recibidas. Y en segundo lugar. porque el diseño y la aplicación de la política regional en nuestro país ha tendido a coordinarse cada vez en mayor medida con la UE, dada la conveniencia, y a veces la obligación, de respetar las normativas europeas existentes tanto de carácter general como de naturaleza específicamente territorial. Todo ello ha creado una práctica administrativa en la que confluyen los tres niveles gubernamentales implicados, el comunitario, el nacional y el regional, lo que probablemente ha fortalecido al nivel más cercano al ciudadano[55], pero también ha contribuido a extender la idea de que la cohesión entre regiones puede resultar esencial para el futuro de Europa. La cohesión, obviamente, tiene diversas manifestaciones que afectan a variables más visibles y cuantificables, como la mejora de las infraestructuras, pero que influyen asimismo sobre otros aspectos de más compleja evaluación, como son los comportamientos sociales.

En el caso de España, si nos referimos a las infraestructuras y a la renta per cápita (pese a las oscilaciones registradas en los últimos años), la mejora de esos indicadores ha sido generalizada, aunque persisten diferencias entre unas regiones y otras. Del mismo modo, otros aspectos relativos a los niveles de formación y cualificación de la población han experimentado un importante avance en los últimos años, si bien en este tema también se mantienen diferencias sociales, territoriales y sectoriales importantes. Naturalmente, el lugar de residencia y la actividad desempeñada por los ciudadanos siguen resultado factores decisivos para explicar las condiciones de vida y los niveles de renta. Aunque existen bolsas de pobreza y exclusión importantes, parece claro que en las dos últimas décadas ha mejorado la igualdad de oportunidades en el acceso a los frutos del progreso. También han mejorado (al menos hasta ahora) las políticas asistenciales. Y aunque persisten deficiencias notorias en ese aspecto, esa mejora ha contribuido igualmente a elevar los niveles de bienestar de la población que reside en España.

De hecho, como es de sobra conocido, en la década de los 80 España dejó de ser un país de emigrantes y se ha convertido en un país receptor de inmigrantes, sobre todo en los últimos años. Esta circunstancia, lejos de perjudicar a nuestra economía, parece que ha ejercido los lógicos efectos de expansión de la demanda agregada, al tiempo que ha contribuido a mejorar la situación del mercado laboral español[56]. Es posible que este cambio demográfico, además de haber compensado la caída de la natalidad, haya resultado decisivo para mantener el crecimiento económico y el bienestar de los españoles[57].

---

[55] En aplicación del principio de subsidiariedad cada vez más presente en la integración europea.

[56] *Revista de Economía Mundial,* núm. 14, Huelva, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva, 2006.

[57] Más allá incluso de lo que a veces se reconoce, y sin obviar la necesidad de resolver los principales problemas que plantea la inmigración.

V. Conclusión: dos décadas de progreso

Tras dos décadas de progreso, no existen dudas de que la adhesión de España a la UE ha resultado globalmente positiva. Es imposible medir hasta qué punto, puesto que —muy probablemente— España habría seguido progresando en cualquiera de los casos. Además, sobre el desarrollo de los últimos años han influido otros muchos factores; el primero de ellos: la propia capacidad de trabajo de los españoles. Pero no cabe duda de que la UE ha contribuido al desarrollo español desde el punto de vista político, económico y social.

En estas páginas se ha hecho referencia principalmente a los aspectos económicos, pasando revista a la situación en que se negoció nuestra adhesión a la UE y a la evolución de la economía española a lo largo de las dos últimas décadas. La incorporación a Europa supuso la culminación de un proceso histórico que se había iniciado mucho antes, aunque en realidad podría decirse que la adhesión permitió arreglar una situación histórica anómala, puesto que España nunca debería haber permanecido tan separada del resto de países del continente. En cualquier caso, la adhesión culminada en 1986 representó el proceso más completo y sistemático de apertura, liberalización y racionalización de la economía española desde finales de los años 60. La integración en la Europa comunitaria modificó sustancialmente el comercio exterior español y requirió un esfuerzo considerable para modernizar nuestra agricultura. Abrió la economía española a las inversiones y a la competencia exterior. Y dio lugar a modificación de gran parte de la legislación existente, puesto que había que adaptarla al acervo jurídico común.

Los primeros años después de a la adhesión fueron un periodo de notable crecimiento económico, lo que permitió recuperar los niveles de producción, empleo y renta per cápita que se habían deteriorado sustancialmente desde mitad de los años 70, coincidiendo con la transición política a la democracia. No obstante, el final de la primera década de pertenencia a la UE coincidió con un nuevo periodo de recesión económica, que se inició con la crisis del mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo y que en España motivó sucesivas devaluaciones de la peseta en 1992 y 1993. Además, la crisis de 1993 vino a demostrar que se había producido un elevado grado de convergencia entre el ciclo económico de España y el de la UE. También evidenció que seguían presentes algunos de los viejos problemas estructurales de nuestra economía, como la baja productividad de los sectores menos abiertos a la competencia o la dificultad para reducir el desempleo, particularmente en los colectivos de jóvenes y mujeres. Sin embargo, cuando en 1992 concluyó el periodo transitorio, España ya se encontraba plenamente integrada en la UE y se había convertido en beneficiaria privilegia de los fondos estructurales y de las políticas de cohesión comunitarias, lo que ha resultado extraordinariamente provechoso para el crecimiento español de las dos últimas décadas.

En efecto, si se ha de realizar una valoración de nuestra pertenencia a la UE es obligado analizar las relaciones financieras y el aprovechamiento, por lo general muy positivo, que se ha hecho en España de las políticas estructurales europeas. En este trabajo se han ofrecido datos de diversos estudios que inciden en la importancia de las inver-

siones europeas para mejorar las infraestructuras, el capital humano y la actividad económica en nuestro país. Sin duda, el progreso ha sido muy significativo en esos ámbitos. Además, las políticas estructurales de la UE han traído consigo una exigencia de planificación, de búsqueda de acuerdos entre diversas administraciones y de diseño de estrategias en el largo plazo, que en mi opinión han resultado extraordinariamente positivas para España, donde la tradición planificadora tenía escaso arraigo. La negociación, la transparencia y la necesidad de reforzar los fondos estructurales con inversiones públicas y privadas de acuerdo con el principio de cofinanciación han sido beneficiosas para racionalizar el gasto público en nuestro país. Asimismo, han influido positivamente sobre el crecimiento español y, en consecuencia, sobre la reducción de algunos de los desequilibrios fundamentales de nuestra economía. De hecho, el déficit público (además de la deuda pública) han mostrado una evolución muy positiva en España, hasta el punto de convertirnos en uno de los países que mejor cumple los criterios de Maastricht y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La segunda década de nuestra pertenencia a la UE ha consistido en un periodo de consolidación del papel que mejor se podía esperar de España, el papel de impulsor de la integración europea. España ha sido parte muy activa de la unión monetaria europea y nuestra economía ha seguido mostrando tasas de crecimiento por encima de la media comunitaria, como cabía esperar de un país que ha seguido convergiendo con sus vecinos más prósperos. Hoy día, en la mitad de la primera década del nuevo siglo, la situación relativa de España en la UE ha cambiado de manera sustancial, entre otras razones porque la ampliación europea hacia el Este ha permitido la incorporación de casi cien millones de habitantes con niveles de vida muy inferiores a la media comunitaria. En consecuencia, en los próximos años España deberá abordar la nueva situación desde una posición diferente: nuestro nivel de vida ha mejorado sustancialmente y, al mismo tiempo, hay países en la UE con necesidades aún mayores de las que tenía España cuando ingresó en Europa. El futuro sigue siendo un reto, posiblemente con dificultades, pero sin duda atractivo y prometedor.

This page intentionally left blank

A los cincuenta años del tratado CEE: Balance y perspectivas de la integración europea

Ramón Tamames Gómez

El 25 de marzo de 1957 se firmaba en Roma el Tratado de la Comunidad Económica Europea por el que seis países europeos iniciaban el proceso para la consecución de un mercado común. Los cincuenta años transcurridos desde aquella ya lejana fecha constituyen una buena oportunidad para hacer un recorrido sobre ese medio siglo de integración europea y una reflexión global sobre el significado del mismo.

Y empezaremos nuestro itinerario con una frase más que célebre: «Un fantasma recorre Europa...», como reza al comienzo de *El Manifiesto Comunista* (1848) de Karl Marx y Friedrich Engels. Palabras que todavía estremecen al lector de ese documento, uno de los más densos y con mayores pretensiones de ser la gran síntesis de la Historia de la humanidad y de la previsión de su futuro. Y lo cierto es que pasado un siglo, en 1947, el augurio de que el comunismo se haría con el poder en toda Europa, resultaba una eventualidad más verosímil que cien años atrás.

Las razones de ello eran bien sencillas: tras una contienda devastadora (1939/45), la difícil postguerra presagiaba la más larga noche obscura. Tal como intuyó Arthur Koestler en su contrautopía *Darkness at noon* (1945), donde vislumbró cómo la autocracia amenazante obraría de manera terrible contra los ciudadanos; tanto como para hacer que en plena luz del mediodía reinara la más profunda obscuridad. Un libro traumático, cuyo título en la versión española, *El cero y el infinito,* también fue revelador del recorrido que podría tener la opresión dictatorial en curso.

Y cuatro años después de Koestler, cuando todo parecía que empezaba a mejorar (1949), George Orwell suscitó, en su gran novela de anticipación, *1984,* el horizonte de una sociedad desesperada, en la cual la humanidad caería prisionera de las fuerzas más totalitarias, con el omnipresente *Big brother is watching you.*

Todo eso tenía un sentido lóbrego, porque si ciertamente en 1947 Europa ya se había librado de Hitler, el holocausto aún pesaba directamente, con el relato incompleto de sus seis millones de judíos exterminados en cámaras de gas, en tétricos guetos, y en fábricas de trabajos extenuantes, como los que después *reveríamos* en *La Lista de Schinder*. Y todavía no se habían calibrado los horrores del genocidio de los gitanos, o la muerte de más de 20 millones de soviéticos.

En el contexto que recordamos, el invierno de 1946 a 1947 fue terrible en Europa Occidental, con la cartilla de racionamiento como *el documento decisivo* para cientos de millones de ciudadanos, que salidos de la tragedia de la contienda más horrible de la historia, no alcanzaban a ver el *nuevo mundo feliz* que se les había anunciado. Situación en la cual la presión soviética sobre Occidente era vista por muchos como una alternativa para poner fin al estancamiento del debilitado capitalismo, en la Europa incierta de entonces, con gobiernos socialcomunistas en Francia e Italia y con todo el Este ya sovietizado.

* * *

Hace 60 años, 1947 fue también el tiempo en que Mao incorporó su inmenso país al bloque comunista, tras la decisión del General Marshall (Secretario de Estado en Washington D.C.) de que lo mejor sería dejar a los chinos a su propia suerte en la brutal guerra civil que estaba produciéndose entre comunistas y nacionalistas. Evitando así, sabiamente para Estados Unidos, una intervención que podría haber supuesto el más ingente de los desgastes. Con lo cual quedó propiciando el nacimiento de la República Popular para muy poco después (1949).

La situación mundial se manifestaba, pues, en un escenario con dos fuerzas inquietantes para los aliados occidentales: de un lado Stalin intentando romper el *status de Yalta* en Europa Occidental, haciéndose con el control de Grecia y Turquía; y en el extremo oriental del continente, la senda china al comunismo. Todo lo cual hizo reaccionar a Georges Marshall, hombre de profundo sentido común; quien en el verano de 1947, en su célebre disertación de final de curso en la Universidad de Harvard, anunció la *buena nueva* de la ayuda a la reconstrucción de una Europa acosada por el hambre, las tensiones de la guerra fría, y la posibilidad de nuevos gobiernos autoritarios desde el Este.

Así pues, se quiera o no reconocerlo, el subsiguiente *Plan Marshall* —para no perder la paz, después de haber ganado la guerra—, aparte de otras cosas, fue el origen de una nueva fase de la historia europea y del mundo entero. No sólo por lo que en pocos años representaría los *milagros económicos* (de Italia, Alemania y a su modo el de Japón, sucesivamente), sino, porque retrospectivamente cabe apreciar con claridad que el Plan constituyó el primer paso adelante de la cooperación económica europea; *avanzada* de lo que después sería la propia integración.

* * *

En el sentido que apuntamos, hubo dos documentos esclarecedores. El primero de ellos, poco conocido, resultó fundamental a los efectos de lo que aquí y ahora más nos

interesa: la *Declaración Paul Hoffmann,* el Director de la *Economic Cooperation Administration* (ECA, la Agencia de Estados Unidos para el Plan Marshall), quien a finales de 1949, manifestó en nombre de su país:

> dos tareas han de afrontar Europa y la ECA durante la segunda mitad del Plan Marshall: la primera, el necesario equilibrio de las necesidades de dólares, lo que quiere decir aumento de exportaciones y control de inflación. Pero el cumplimiento de esa tarea no resultará posible, a menos que se cumpla la segunda: la emergencia de una economía expansiva mediante la integración económica, con la formación de un único y gran mercado. Dentro del cual desaparecerían las restricciones cuantitativas y arancelarias a la circulación de mercancías, así como las barreras a los pagos.

Esas palabras de Hoffmann tuvieron un impacto formidable, al trazar claramente el camino a seguir, previéndose incluso el proyecto de una gran unión aduanera.

El segundo documento de los antes aludidos, fue la *Declaración Schuman* de 1950, cuando el 9 de mayo de 1950, el ministro de Asuntos Extranjeros de Francia propuso «colocar el conjunto de la producción francoalemana de carbón y acero bajo una Alta Autoridad Común, en una organización abierta a los demás países de Europa».

En dicho texto se contenían los elementos básicos que más tarde, y ya en un escenario global, fundamentarían a la Comunidad Económica Europea (CEE): creación de un mercado común (por el momento sólo del carbón y del acero), con libre circulación de mercancías, personas y capitales (relacionados con el sector), aspiración política de desarrollar el continente africano con la ayuda de sus metrópolis, y persecución de una meta bien definida: Federación Europea.

Al llamamiento de Francia hecho por Schuman, respondieron Alemania, los tres Estados miembros del Benelux, y la República Italiana —que desde entonces pasaron a ser designados *Los Seis*—, que de inmediato iniciaron las conversaciones encaminadas a constituir lo que en poco tiempo habría de ser la *Comunidad Europea del Carbón y del Acero* (CECA), que definitivamente surgió del Tratado de París, que se rubricó el 19 de marzo de 1951; fijándose en él las bases para el establecimiento de un mercado común de todos los productos relacionados con lo siderúrgico.

* * *

En el curso de la negociación entre Francia y Alemania, sobre el mensaje Schuman, ya se vieron claramente las claves del proceso ulterior de integración. Así lo reflejó en sus *Memorias* Jean Monnet, inspirador de la propia *Declaración,* quien viajó a Bonn para entrevistarse con Konrad Adenauer, contramedalla del régimen hitleriano y que estaba en la línea de Thomas Mann: «queremos una Alemania europea, y no una Europa alemana». En ese encuentro, Adenauer ensalzó el documento originariamente francés, porque «con él se llegaría a la paz definitiva entre dos países vecinos», que habían sufrido tres guerras en sólo 75 años.

Acto seguido, en su réplica al viejo canciller, Monnet se expresó con el más alto interés: sí, habría *paz perpetua,* el concepto kantiano. Pero también algo más: la integración europea a desarrollar, sería el primer eslabón del gobierno mundial. Profecía que

se confirmó por la progresiva aplicación del *método Monnet,* que fue permitiendo que más y más países, y no sólo de Europa, entraran en sucesivos proyectos, para cooperar e integrarse en mayor o menor medida en las más diversas regiones del mundo. En la perspectiva de precipitar un día un acuerdo planetario, en el que las Naciones Unidas actuarían como soporte para integrar la economía mundial.

En las Américas hoy están funcionando dispositivos de integración como el TLCAN (Canadá, Estados Unidos y México) y en menor medida el MCCA (toda Centroamérica), la CAN o Comunidad Andina de Naciones, y el Mercosur con Brasil y Argentina como protagonistas. Por su parte, en Asia se desarrolla la ASEAN, y avanza el proyecto APEC (Asia/Pacífico) en combinación con las Américas. Con otras manifestaciones menos maduras como la Comunidad Económica Africana (CEA), el Consejo del Golfo, o los acuerdos vigentes en Asia meridional y en Oceanía.

Pero a los efectos de estas páginas, lo más importante es subrayar que el método Monnet fuera profundizando tal como supo expresarlo Walter Hallstein, primer presidente de la Comisión Europea, quien a raíz de nacer la CEE por el Tratado de Roma de 23 de marzo de 1957, vislumbró el proyecto como un *misil pacífico* con tres secuencias: la primera, la unión aduanera; la segunda, la unión económica; y la tercera, la unión política. Lo cual fue plasmándose efectivamente a lo largo de los tratados originarios de la CE, desde el de Roma de 1957 hasta el de Niza de 2002; y a no tardar, seguramente para el 2009, con la Constitución Europea, tan ignominiosamente rechazada por Francia y Holanda en 2005.

* * *

En paralelo a todo el desarrollo que hemos ido sintetizando hasta aquí sobre la formación de la nueva Europa, nos ocuparemos, siquiera esquemáticamente, de lo ocurrido en las relaciones entre España y el proceso europeo de integración. Empezando por subrayar que en el año hito de 1947, España estaba más que aislada, con el franquismo encorsetando a todo un pueblo —fuesen *azules* o *rojos*— entre el hambre y la represión. Un régimen solamente tolerado por las democracias occidentales, como mal menor, en la ya incipiente guerra fría, que iba endureciendo más y más las relaciones Este-Oeste. En esas circunstancias, nuestro país no participó en la etapa iniciática de la ayuda Marshall a Europa Occidental (1948/52).

Eso sucedió por causas políticas. Más en concreto, España, incendiada durante tres años por una cruenta guerra civil que sirvió de preludio de la mundial, no participó en este último conflicto. Un aislamiento bélico que con la derrota de Alemania e Italia —que tanto habían ayudado a la implantación del régimen de Franco—, hicieron que hacia la España oficial se produjera un movimiento internacional de recelo cuando no de absoluta repulsa.

En ese ambiente, Estados Unidos no extendió al Gobierno de Madrid la oferta de la ayuda Marshall en1947, y por ello mismo, el régimen careció de toda presencia en la OECE en los primeros diez años de su existencia (1948-1958), quedando España relegada al más rígido bilateralismo económico. Mientras, el resto de Europa occidental tras avanzar por el camino de la cooperación, dio el ya comentado salto a la integración.

Momento en el que tampoco el Gobierno de Franco fue convocado a constituir la CECA, pues la Declaración de Schuman sólo se dirigió a los países democráticos.

Posteriormente, sólo con el impacto de la guerra fría y los Acuerdos Franco/Eisenhower de 1953 se produjo la llegada de un sucedáneo disminuido del Plan Marshall —la *ayuda americana*— que empezó a cambiar muchas cosas, sobre todo a partir del *Plan de Estabilización* 1959/1961. Cuando España entró en el cauce de la cooperación económica a escala europea, con el retraso de una década respecto de los socios fundadores de la OECE.

De cara a la incipiente integración europea confirmada en 1957 con los Tratados de Roma, la primera reacción oficial del Gobierno español se produjo por un Decreto de 26 de julio de 1957, al crearse la «Comisión Interministerial para el Estudio de las Comunidades Económica y Atómica Europea» (CICE), cuyo objetivo esencial se fijó en prever las posibles repercusiones de ese proyecto; incluyendo una referencia a las «que se pudiesen derivar de la eventual creación de una zona de libre comercio».

Lo últimamente indicado, se refería a la eventualidad, entonces en discusión, de que *los Seis* de las Comunidades y *los Siete,* encabezados por el Reino Unido, pudieran llegar al acuerdo de una zona de libre comercio de 6 + 7; esto es, de trece países de Europa Occidental. Cosa que no llegó a suceder a pesar de los esfuerzos del llamado *Comité Maudling,* y tras cuya imposibilidad verificada, el Reino Unido promovería la creación en 1960 de la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio).

* * *

La CICE, adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores, quedó presidida por Gual Villalbí, ministro sin cartera y presidente del Consejo de Economía Nacional, quien no se recató en mostrar su escepticismo sobre el tema. En la presunción de que el General De Gaulle volvería a poner a Francia en una senda unilateral, en busca de su propia *grandeur*. Pero el inefable Gual Villalbí se equivocó de medio a medio, pues en diciembre de 1957, pocos días antes de producirse el primer *acorde,* como en una sinfonía, para iniciar la unión aduanera de la CEE, el primero de enero de 1958, el Gobierno del General, aconsejado por Jacques Rueff, adoptó todas las medidas para que efectivamente el Mercado Común se pusiera en marcha.

Con ese trasfondo, el gobierno español quedó descolocado, tardando un tanto en reaccionar, pues sólo en 1960 se decidió el nombramiento del primer embajador ante la CEE. Y hubieron de pasar dos años más para que el Ejecutivo de Madrid planteara, en 1962, la apertura de negociaciones a fin de ir a «una asociación susceptible de llegar luego a la plena adhesión». Ante lo cual, las reacciones de amplios sectores sindicalistas y parlamentarios europeos transpirenaicos fueron de lo más adversas, como siempre por la falta de democracia del régimen español.

Ulteriormente la Embajada en Bruselas se revitalizó con el nombramiento, en julio de 1965, de Alberto Ullastres como nuevo jefe de misión; siendo más que significativo el hecho de que tal encomienda se hiciera a quien había sido ministro de Comercio en la etapa 1957-1965, a lo largo de la cual España se había abierto definitivamente a la liberalización y a la cooperación económicas. Por lo demás, fue con ocasión de la desig-

nación de Ullastres cuando la misión de España en Bruselas adquirió verdadera personalidad para la CEE, al separarse de la histórica representación diplomática ante el *Rey de los belgas.*

El proceso de acercamiento de España a la CEE —hasta la efectiva adhesión conforme al Tratado de Lisboa y Madrid de 12 de junio de 1985—, es tema harto conocido, incluyendo el Acuerdo Preferencial Ullastres de 1970; cuya alta valoración se ha subrayado tantas veces, ya que durante sus 16 años de vigencia (1970/1986) permitió dar firmes pasos hacia la efectiva integración, vía un fuerte incremento del intercambio.

Luego, con la petición oficial de ir a la plena adhesión, formulada desde la España democrática en julio de 1977, las cosas cambiarían. La solicitud sí fue tomada entonces en consideración en Bruselas, aunque las negociaciones se prolongarían hasta el 12 de marzo de 1985, cuando finalmente se suscribió el Tratado de Adhesión en Lisboa y Madrid para la plena integración en la CEE de los dos países ibéricos.

* * *

A partir de 1986, con importantes indicios premonitorios ya en 1985, la situación económica en España mejoró rápidamente; para entrar en un quinquenio de crecimiento acelerado (1986-1990), a una tasa anual acumulativa cercana al 5 por 100 del PIB. A lo cual contribuyó de manera decisiva el ingreso en las Comunidades Europeas, con un efecto múltiple que puede esquematizarse como sigue:

Inversiones extranjeras. Numerosas empresas multinacionales se mostraron interesadas por tomar posiciones en el mercado español, no sólo a causa del Tratado de Adhesión, sino también por el anunciado *mercado interior único,* planteado en Bruselas en 1985 por el Presidente de la Comisión Europea Jacques Delors. Un proyecto que efectivamente culminó en 1993, con la definitiva libre circulación entre los doce Estados miembros, ya sin barreras ni técnicas ni fiscales.

Valoración de activos. El impacto del ingreso de España en la CEE fue muy perceptible en las áreas financiera e inmobiliaria. Una bolsa muy barata como la española vio crecer sus cotizaciones vertiginosamente, y el sector inmobiliario, deprimido durante años, experimentó plusvalías espectaculares.

Mayor competencia y modernización de empresas. El definitivo desarme arancelario entre España y el resto de la CE, promovió un gradual aumento de la competencia en los mercados. Lo cual obligó, lógicamente, a que las empresas se modernizasen, no sólo para salir a los países ultrapirenaicos de la CE, sino también al objeto de defender sus ventas dentro de la propia España.

Y, «last but nor least», los fondos estructurales. Que supusieron un gran aflujo de recursos comunitarios para el desarrollo regional, las infraestructuras y las cuestiones ambientales. Aporte que significaron entradas netas para España equivalentes al 1 por 100 del PIB a lo largo de casi dos décadas.

Los cinco primeros años de la integración (1986-1990), se percibieron por muchos como si hubiéramos entrado en una especie de *Jauja* feliz. Lo cual se debió a circunstancias concretas que en algunos aspectos no tenían nada que ver con el acceso a las Comunidades, pues entre los años 82 y 87, la *locomotora norteamericana* fue la que realmente *tiró* de la economía mundial. Por la fuerza de la llamada *Reaganomics,* con el impulso de la *economía del lado de la oferta* y también por el *keynesianismo de derechas* que supuso el rearmamentismo estadounidense (despliegue de euromisiles, anuncio de la guerra de las galaxias, etc.). Como también influyó, si bien éste sí que fue un hecho atribuible a la Comunidad, lo que antes hemos denominado *efecto Europa* en sus cuatro reseñadas vertientes.

Luego, se acusarían algunos problemas de fondo, coincidiendo con las dificultades de la recesión global 1990-1992 —de la cual no se escapó España por el hecho de estar en la CEE—, de modo que la inicial euforia se diluyó un tanto, teniendo que reconocerse la incidencia negativa de no haber hecho *reformas estructurales:* la necesaria modernización de la agricultura; la política contra la desindustrialización; y las nuevas actitudes ante las empresas multinacionales sensibilizadas por el agitado clima laboral español, en línea con los denominados *efectos sede* y *deslocalización*.

* * *

En una fase ya muy ulterior, y como una nueva oleada de efectos positivos, de la UE, ha de destacarse la importancia de que en 1993 España se decidiera a seguir los *objetivos de convergencia* del Tratado de Maastricht, para así participar en la Unión Monetaria desde el mismo momento de su creación.

En la dirección apuntada, los criterios de Maastricht marcaron el rumbo a seguir por la política económica española entre 1993 y 2002: todo un decenio de ajustes —al principio con poca intensidad y desde 1996 con mayor rigor—, en busca de reducir el déficit público, bajar la inflación, recortar los tipos de interés, contraer el ratio deuda pública/PIB, y asegurar la estabilidad de la peseta dentro del sistema monetario europeo.

Con las medidas adoptadas en la persecución de esos objetivos, fue avanzándose, aunque no sin fuertes turbulencias por el cambio de la peseta, entre 1992 y 1995. Hasta que finalmente, el 2 de mayo de 1998 España ingresó en la Unión Monetaria Europea, de la que, en la fase de preparación y después, se consiguieron importantes ventajas que iremos señalando:

El proceso de privatizaciones. Las empresas del *holding* público de cambiante nombre (INI-Teneo-SEPI), la mayoría de ellas deficitarias, fueron privatizándose, para así reducir el *déficit público* (recorte de transferencias) y también a fin de cumplir el criterio de Maastricht de quedar con una *deuda pública* por debajo del equivalente al 60 por 100 del PIB.

Con los recursos obtenidos vía privatizaciones, menguó la deuda pública, lo cual permitió, a su vez, que los presupuestos se recuperaran de su crónica situación lastrada

por un ingente servicio de pagos del principal y los intereses de los débitos del Estado. Alcanzándose de esa manera una mayor capacidad para inversiones en infraestructuras, así como la financiación de la sanidad, la educación, etc.

Una nueva cultura financiera. La estabilidad monetaria del euro puso fin a las turbulencias monetarias, que tanto distorsionaron la economía española entre 1992 y 95: con caídas muy fuertes de la inversión por las cuatro sucesivas devaluaciones de la peseta hasta que su tipo de cambio se adaptó con el DM a los niveles del real poder adquisitivo. Claro que con graves consecuencias durante ese ajuste: pérdida de 1,5 millones de puestos de trabajo, y seis puntos menos de PIB, todo ello en sólo tres años.

* * *

Recuperando ahora el hilo conductor general europeo, trataremos de extraer algunas conclusiones de lo principal que para todos los Estados miembros de la CE/UE han reportado los 50 primeros años de la integración que ahora conmemoramos:

Con el logro del *mercado interior único,* las relaciones intra-CE dejaron de considerarse internacionales para conceptuarlos como flujos interregionales. Y de cara al exterior, las continuas reducciones del Arancel Aduanero Común, convirtieron a la CE en el espacio comercial de más fácil acceso en todo el mundo. No sólo por su baja protección media *ad valorem,* del 3 por 100, sino también porque está exento de crestas proteccionistas para los productos más sensibles, en contra de lo que todavía sucede en Estados Unidos, Japón, etc.

En la misma dirección de aperturismo, la CE/UE ha sido el *bloque más favorable a los esfuerzos del GATT primero, y de la OMC después,* para lograr un comercio mundial creciente. Como también ha trabajado en la búsqueda de las máximas facilidades para la libre circulación de capitales, derechos de propiedad, TICs, servicios financieros, etc.

En sus primeros 50 años CE/UE hicieron posible vía *Política Agrícola Común (PAC)* un extraordinario impulso de las producciones de alimentos y materias primeras, incluyendo en los últimos tiempos nuevas facetas como la bioenergía. Consiguiéndose de esa manera un alto grado de autoabastecimiento, con un gasto comunitario en torno al 40 por 100 del presupuesto común. Pero equivalente a sólo el 0,4 por 100 del PIB global de la UE, y que se corresponde con unos doce millones de agricultores en la UE-27, entre los cuales la palabra desempleo es virtualmente desconocida. En cualquier caso, y a pesar de las numerosas críticas contra de ella, la PAC cumple tres funciones básicas: prevenir las eventuales incidencias negativas del *arma alimentaria* que podrían manejar los grandes países agrícolas; ser la base de una *potente industria agroalimentaria;* y asegurar la conservación del territorio, al devenir los agricultores los verdaderos *guardianes del la naturaleza,* ya que gestionan, con los forestales, el 90 por 100 del territorio.

Pero no obstante esos elementos tan positivos como los señalados, dentro de la PAC se ha venido dando la contradicción de que el gran avance productivo no tuvo su correspondencia en términos de *progreso técnico y eficiencia recrecida*. Lo cual sí que podría haber sucedido de haberse llevado a cabo el Plan Mansholt de 1968. Hay que plantearse, pues un nuevo proyecto, a la altura de los tiempos para que la agricultura de la UE pueda sostenerse sobre las más firmes bases económicas y tecnológicas, con un redimensionamiento a *mayores explotaciones* y un adecuado *desarrollo rural,* de forma que se consiga mayor bienestar no sólo de los agricultores sino también de los consumidores; sin necesidad de más apoyos directos a la producción. De modo que, también se contrarresten las críticas internacionales contra la PAC, con las cuales se pretende en la OMC (y así se vio *ad nauseam* en la fracasada Ronda Doha) su definitivo desmantelamiento.

En el tema de la *política de medio ambiente,* las acciones comunitarias también han sido altamente positivas, al haberse diseñado todo un modelo de *desarrollo alternativo;* con regulaciones muy estrictas, para que en los más diversos sectores se actúe más ecológicamente. Y también a fin de evitar el crecimiento de las empresas con cualquier coste para el entorno, así como las conductas de derroche de los *consumidores manirrotos*. A todo lo cual la CE/UE ha dedicado gran espacio de su actividad, como también lo ha hecho en lo relativo a iniciativas mundiales de gran importancia, del tipo de cambio climático, biodiversidad, etc

La Unión Monetaria del euro, a la que ya ha habido previas referencias, representó toda una culminación histórica, al ponerse en circulación la moneda común en 2002 para 12 países; que en no más de diez años podrían ser una treintena, con más del 25 por 100 del PIB mundial. De modo que el euro ya está en competencia con el dólar y no sólo como *moneda de reserva* a efectos de los bancos centrales, sino también para cualquier clase de transacciones comerciales y financieras internacionales. Lo cual incluso apunta a la posibilidad de que un día —recuérdese lo de *eslabón del gobierno mundial* de Monnet— se llegue a la moneda global para todo el planeta. Con lo cual podría terminarse con las esporádicas crisis financieras por problemas cambiarios.

En materia de *un mayor equilibrio del desarrollo intracomunitario,* la CE/UE ha practicado una política compensatoria desde el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y otras instancias, para impulsar un crecimiento más rápido en las áreas menos favorecidas de la Comunidad. Lo cual, en una serie de experiencias, y entre ellas la española, ha tenido resultados muy apreciables. Que desde 2005 están observándose igualmente en los diez nuevos Estados miembros de la Europa central y oriental, además de Malta y Chipre. Pudiendo decirse otro tanto del *Fondo de Cohesión* a efectos de infraestructuras y medio ambiente. Sin que en ningún otro proyecto de integración a escala mundial existan resortes tan notables para redistribuir riqueza y renta en el plano territorial.

Será necesario, asimismo, destacar *el principio de subsidiariedad,* practicado dentro de la UE, que permite combinar la acción comunitaria conjunta con el manteni-

miento de un importante desarrollo de las políticas nacionales y autonómicas en educación, cultura, seguridad, etc.; en busca de la máxima eficiencia de las políticas. Y como medida complementaria, podríamos decir, se ha ido configurando la llamada *cooperación reforzada,* de modo y manera que los Estados miembros que se sientan en forma y disposición para ello, puedan emprender nuevas vías de avance. Sin tener que esperar a los otros países que todavía puedan resistirse a abordar las mismas, pero manteniendo éstos el derecho a incorporarse al proceso reforzado en el momento que lo estimen más oportuno. Como está sucediendo con la aplicación de Schengen, la Unión Monetaria, la política de defensa, etc.

La *proximidad de las instituciones a los ciudadanos* es un punto en el cual se aprecia un serio déficit; puntualizándose que en la UE funcionan de manera insatisfactoria las conexiones entre administrados y administradores, que muchas veces no saben comunicar con los ciudadanos. Pero al respecto cabe preguntarse si no sucede otro tanto a escala nacional, por lo cual, más bien habría de reflexionarse sobre si es que en la sociedad de masas resulta posible que los contactos entre gobernantes/gobernados puedan adquirir otras formas. Como también se aprecian serias dificultades en lo tocante a *gobernabilidad de la Unión,* por la falta de una mayor eficiencia en las instituciones, que a veces no tienen suficientes capacidades, o que no se coordinan entre sí de forma adecuada. Existiendo la creencia muy generalizada, de que los impactos del gasto no son todo lo efectivos que podrían ser; entre otras razones, por la existencia de amplias bolsas de derroche o de fraude. Adicionalmente a todo lo cual está la política comunitaria insuficientemente desarrollada en lo relativo a la *inmigración,* si bien es verdad que la agudización del problema, sobre todo en las fronteras y en las costas del Sur de la UE, con las llegadas masivas de africanos y asiáticos, está dando a la acción comunitaria un cierto impulso. Y para no dejarlo en el tintero mencionaremos, muy de pasada, el *tercer pilar* de la UE, *Justicia e Interior,* donde ha habido indudables avances, aunque todavía queda mucho por hacer en todas las órdenes.

Gran relevancia tiene también la *política de asociación de la UE con otros países.* Concretamente con los ACP (África, Caribe y Pacífico), casi 80 Estados y más de 600 millones de habitantes, a través de los sistemas de Yaundé/Lomé/Cotonú, que facilitan el acceso de mercancías de esas procedencias a los mercados de la UE. Al tiempo que se ofrecen ayudas al desarrollo de tales países en diversidad de formas, incluyendo el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI). En tanto que en el caso del *Euromed,* se benefician 17 países de las orillas Sur y Oriental del Mediterráneo, con una serie de apoyos considerables. En esa perspectiva, la UE se ha convertido en el primer bloque importador de los países en vías de desarrollo, y en el área que mayor ayuda presta al progreso de los mismos a escala universal. Sin olvidar las relaciones especiales de la UE con el MCCA, la CAN y el Mercosur; así como los acuerdos bilaterales con México y Chile.

En cualquier caso, la *política comunitaria* con mayor déficit es la concerniente a asuntos exteriores. Como se ha demostrado en crisis internacionales como las de Afga-

nistán, Irak, Irán, Corea del Norte, etc., con momentos en que los países de la UE presentaron posicionamientos muy diferentes. Lo cual no quiere decir que no se haya hecho nada, porque ahí está la *Política Exterior y de Seguridad Común, PESC,* como *segundo pilar* de la UE. Pero que aun habiendo dado lugar a algunos acuerdos comunitarios, aún está lejos de haber generado una verdadera política común. Algo que será difícil de conseguir hasta que la Constitución Europea permita convertir ese *segundo pilar* —al igual que habrá de hacerse con el ya mencionado tercero de Justicia e Interior— en una rúbrica realmente integrada, dejando de ser meramente intergubernamental.

La denunciada *falta de cohesión* en los temas de política exterior es particularmente grave a la hora de las *ampliaciones de la UE,* cuestión en la que todavía se requiere la unanimidad de las partes. Forma de decidir que se pondrá a prueba a la hora de la adhesión de una serie de nuevos países candidatos, y sobre todo de Turquía. Con la particularidad de que «para no tomar partido sin el pronunciamiento del pueblo», algunos países, y señaladamente Francia, vienen preconizando la necesidad de que en tales ocasiones se recurra a referéndum nacional *ad hoc*. Aunque, lógicamente, en *materia de ampliaciones* no se trata sólo de lo que a la postre pueda pasar con Turquía, sino de la cuestión más general de cuáles son los *límites máximos de ampliación* de la UE. Y en esa dirección, aparte de la cuestión de los países balcánicos occidentales, está el tema de si la UE va a admitir o no la entrada de ciertos Estados de la antigua URSS, tras haberse incorporado ya los países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania). Se trata de los casos de Belarus, Ucrania, Moldova, e incluso de los más conflictivos del Caucaso. Temas que van a ponerse sobre el tapete en un futuro más o menos próximo, y sobre los cuales habrá que pronunciarse. En ese sentido, parece que por la contigüidad geográfica y la larga relación (buena, mala o peor) de todos esos Estados con Rusia, esa vinculación, de grandes inercias históricas, habrá de proseguir; sin asegurar por ello que la *Confederación de Estados Independientes* vaya a tener verdadera virtualidad.

Pero además de todo lo anterior está pendiente la futura *relación de la UE con Rusia*. Un tema en el que se ha avanzado mucho menos de lo que habría sido conveniente, como se demostró en la segunda mitad de la presidencia finlandesa de 2006, al polarizarse toda la atención en la cuestión energética. Sin entrar aún en la opción de cuáles serán las relaciones económicas generales entre la UE y Rusia. Un escenario en el cual la cuestión de la *asimetría* en materia de extensión geográfica y en otros aspectos, hace pensar que nunca se planteará la adhesión de Rusia a la UE. Ante lo cual, lo más razonable para encajar los tratos Bruselas/Moscú, será el modelo del *Espacio Económico Europeo,* del Tratado de Oslo de 1982. Que permitiría el activo desarrollo de todos los negocios entre ambas partes, como si Rusia estuviera dentro de la UE, pero sin tener presencia en sus instituciones, lo cual sería de gran complejidad. Un modelo que sería aplicable a todos los demás países citados contiguos a Rusia.

En las circunstancias internacionales expuestas, la *presencia de la CE/UE en el mundo* no está la altura de sus ingentes dimensiones: un PIB comparable con el de Es-

tados Unidos, una moneda propia, máxima área a efectos de intercambios, etc. Lo cual se debe también a que la *política común de defensa* se halla todavía poco avanzada, persistiendo la compartimentación de los ejércitos nacionales. De todo lo cual se deriva la *minusvaloración del proyecto europeo,* situándose la Comunidad en un muy segundo lugar por detrás de Estados Unidos. También, en parte, porque Washington D.C. propicia a veces la división interna entre los propios Estados miembros de la UE; con la base de la permanente actitud del Reino Unido, que generalmente da prioridad a sus *relaciones especiales* con Estados Unidos, favoreciéndose así las tendencias hegemonistas de Washington D.C., en un mundo que perdió su bipolaridad con la caída del Muro de Berlín.

La situación de *rango secundario de cara al exterior* que tiene la UE, se hace más grave aún cuando por su dependencia manifiesta de Estados Unidos, al emerger el gran potencial de China, podría suceder que en el momento en que la República Popular asuma de manera decidida sus poderes efectivos, Estados Unidos invoque a la UE a la *necesaria fidelidad occidental;* para continuar sus propias políticas hegemónicas. Existiendo la posibilidad de que Europa se ubique así en una fase de aún mayor dependencia, en un escenario nuevamente bipolar (China/Estados Unidos). Por mucho que las tensiones chino-norteamericanas presenten características muy diferentes de las que se dieron entre Estados Unidos y la URSS.

Por lo demás, dentro del *panorama de las relaciones internacionales,* la UE no ha desarrollado una política verdaderamente activa para la reforma de la carta de las Naciones Unidas. Entre otras circunstancias, porque dos de sus Estados miembros, Reino Unido y Francia, tienen puestos permanentes en el Consejo de Seguridad y son decididos partidarios del *status quo*. Sucediendo algo parecido con el G-8, en el que hay cuatro países de la UE (Reino Unido, Francia, Alemania e Italia), sin que de esa cuatripresencia se derive necesariamente una sola voz en el momento de las decisiones.

En resumen, a la hora de hacer un *balance de la UE a los 50 años del Tratado de Roma,* en las cuestiones que hemos tratado hay *luces y sombras.* Si bien es cierto que predominan las primeras frente a las segundas: la UE existe, funciona bien en muchos aspectos, y supone un ámbito formidable desde los más diversos enfoques. Pero todavía queda un largo un prolongado trecho para llegar, si es que llega a reconocerse la necesidad por parte de todos, a un *mayor grado de unión política;* que efectivamente podría resolver muchos de los problemas comunitarios todavía existentes, entre ellos la definitiva fusión de los tres pilares comunitarios: el económico, el de la PESC y el de la Justicia e Interior. Una labor que sólo podrá conseguirse cuando culmine la realidad de la Constitución Europea.

COLECCIÓN HISTORIA BIBLIOTECA NUEVA

This page intentionally left blank

Últimos títulos publicados

De la Guerra Civil al exilio. Los republicanos españoles y México. Indalecio Prieto y Lázaro Cárdenas, Abdón Mateos.

Civilización y barbarie. Los asuntos de Indias y el pensamiento político moderno (1492-1560), Natsuko Matsumori.

Tierra sin paz. Guerra Civil, cine y propaganda en el País Vasco, Santiago de Pablo.

Cuba ante la Guerra Civil española. La acción diplomática de Ramón Estalella, Antonio M. Moral Roncal.

Hacer la Historia del siglo XX, René Rémond, Javier Tusell, Benoît Pellistrandi y Susana Sueiro.

Señas de identidad. Izquierda obrera y nación en el País Vasco, 1880-1923, Antonio Rivera Blanco.

La identidad vasca en el siglo XIX. Discurso y agentes sociales, Coro Rubio Pobes.

La internacional católica. Paz romana en la política europea de posguerra, Glicerio Sánchez Recio (Coord.).

En el nombre del oficio. El trabajador especializado entre el gremio y la resistencia, Vicent Sanz Rozalén y José A. Piqueras.

¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo, Álvaro Soto Carmona.

Renunciando a todo. El régimen franquista y los Estados Unidos, desde 1945 hasta 1963, Fernando Termis Soto.

La Corona en la historia de España, Javier Tusell, Ángeles Lario y Florentino Portero.

Fascismo y franquismo. Cara a cara. Una perspectiva histórica, Javier Tusell, Giuliana Di Febo, Emilio Gentile (Eds.) y Susana Sueiro (Coord.).

La cultura popular en la España contemporánea, Jorge Uría (Ed.).

Cuba: de colonia a república, Martín Rodrigo Alharilla.

El ejercicio de la libertad. La prensa española en el Sexenio Revolucionario (1868-1874), Antonio Checa Godoy

La sombra del pasado. Novela e historia en Galdós, Unamuno y Valle-Inclán, Manuel Suárez Cortina.

Del territorio a la nación. Identidades territoriales y construcción nacional, Luis Castells (Ed.).

La reforma agraria y los orígenes de la Guerra Civil. Cuestión yuntera y radicalización patronal en la provincia de Cáceres (1931-1940), Sergio Riesco Roche.

La construcción de Europa. De las «guerras civiles» a la «unificación», Salvador Forner (Ed.).